



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS QUE
EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OSCAR DE JESÚS PÉREZ

ASESOR:
LIC. AGUSTÍN TREJO ALCÁNTARA



MÉXICO

2005

0350325

A mi institución.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser la máxima casa de estudios de nuestro país, así como por ser mi alma mater, por abrirme sus puertas, y por enseñarme a ser un hombre libre.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por haberme cobijado durante todos los años de estudio y preparación en sus instalaciones y sobre todo por dejarme sentir orgulloso de la escuela que me formó no sólo como profesionista sino como persona.

A mis maestros, ya que todos ellos me dejaron no sólo una enseñanza teórica, sino también una enseñanza de vida, siendo que de una o de otra forma me mostraron que sólo a través del esfuerzo, dedicación y estudio se pueden alcanzar nuestros objetivos. Así también a todos aquellos maestros que día a día forman mejores universitarios, profesionistas y personas, a todos ellos mi respeto y admiración.

A mi familia.

A mi madre, por creer en este hijo con tan mal carácter, por tu fuerza y valor que siempre me has dado, por enseñarme que lo único que verdaderamente vale en esta vida son los breves momentos que tenemos con nuestros seres queridos, por orientarme a ayudar y proteger a aquellos que necesitan nuestro apoyo, aunque solamente sean unas palabras de aliento, a ti sólo te puedo dedicar el más sincero y humilde sentimiento que puede tener un hijo por su madre.

A mi padre, por que nunca se dejó vencer, por luchar en los momentos más difíciles que ha tenido que afrontar, a ti también papa, por tu coraje para salir adelante.

A mis hermanos, quienes han estado a lo largo de este andar, pasando por momentos difíciles y también alegres, a ustedes solamente les digo vivan la vida y traten de ser felices.

A mis pocos amigos, y a todos aquellos que sin conocerme me dieron palabras de aliento, también ustedes son parte de mi vida.

**“EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**

INTRODUCCIÓN.....pág 1

CAPÍTULO PRIMERO.

**ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINSTRATIVA.**

1.1. Breve análisis del Contencioso Administrativo en México.....	pág 4
1.2. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.....	pág 10
1.3. Tesis Vallarta.....	pág 14
1.4. Ley de Justicia Fiscal.....	pág 14
1.5. Tribunal Fiscal de la Federación.....	pág 15
1.6. Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	pág 17
1.7. Tribunal de legalidad.....	pág 25
1.8. Tribunal de anulación.....	pág 26
1.9. Funcionamiento.....	pág 29
1.10. Integración.....	pág 31
1.11. Competencia.....	pág 33
1.12. Incompetencia.....	pág 36
1.13. Sala Superior.....	pág 38
1.14. El Presidente.....	pág 43
1.15. Salas Regionales.....	pág 47

CAPÍTULO SEGUNDO.

PRINCIPALES ASPECTOS SOBRE EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1. Sistemas de Control Jurisdiccional de la Administración Pública	pág 51
2.2. Diferencias entre Contencioso de anulación y de plena jurisdicción.....	pág 53
2.3. Concepto de proceso Contencioso-Administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	pág 56
2.4. Las partes.....	pág 59
2.5. Elementos de la demanda.....	pág 60
2.6. La demanda.....	pág 62
2.7. Anexos de la demanda.....	pág 63
2.8. Contestación de la demanda.....	pág 64
2.9. Ampliación de la demanda.....	pág 66
2.10. Contestación de la ampliación.....	pág 68
2.11. Las pruebas.....	pág 68
2.12. Los alegatos.....	pág 73
2.13. La sentencia.....	pág 74
2.14. Noción general de la sentencia.....	pág 77
2.15. Concepto de sentencia.....	pág 78
2.16. Requisitos formales y materiales de la sentencia.....	pág 80
2.17. Objeto de la sentencia.....	pág 82

CAPÍTULO TERCERO.

TIPOS DE SENTENCIAS QUE EMITEN LOS ORGANOS JURISDICCIONALES ENCARGADOS DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

3.1. Clasificación de las sentencias.....	pág 83
3.2. La Sentencia en el Derecho Común.....	pág 85
3.3. La Sentencia en el Derecho Público.....	pág 92
3.4. Breve referencia de la ejecución de las sentencias.....	pág 103
3.5. Problemática de las sentencias de nulidad que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	pág 107

CAPÍTULO CUARTO.

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1. Medios de impugnación.....	pág 113
4.2. Queja.....	pág 114
4.3. Revisión.....	pág 119
4.5. Amparo.....	pág 121

CONCLUSIONES.....	pág 136
-------------------	---------

BIBLIOGRAFÍA.....	pág 143
-------------------	---------

INTRODUCCIÓN

Hablar del Derecho Fiscal, es hacer referencia a la Justicia Administrativa, ya que siendo el Derecho Fiscal una de las ramas del Derecho que se encuentran en constante cambio, es decir, en continua actualización, es menester de cualquier gobierno democrático en el que impere el Estado de Derecho el establecer los órganos que deban encargarse de vigilar la legalidad de los actos de las autoridades, y en este particular caso hacer referencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual tiene características especiales que lo hacen diferente de otros tribunales, siendo su primordial objetivo el de resolver las vicisitudes que surjan entre los particulares y la Administración Pública Federal.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha tenido muchos cambios desde su creación, ya que durante el tiempo que ha venido funcionando han surgido controversias en cuanto a su naturaleza y otros aspectos que hacen del tribunal en comento un órgano de la Administración que no se encuentra supeditado a un superior jerárquico dentro del ámbito de la impartición de Justicia Administrativa. Un aspecto que llama la atención y que es interesante resaltar, es el referente al efecto que produce la sentencia que emite dicho tribunal, ya que estas pueden afectar o no la esfera jurídica de las partes en el proceso contencioso-administrativo que se lleva ante el mismo, claro está dependiendo del efecto en que se pronuncie la sentencia, efectos que encontramos establecidos en el Código Fiscal de la Federación el cual establece en artículo expreso que sólo se limitará a declarar la validez o nulidad de la resolución impugnada por el actor, ya sea un particular o una autoridad dependiendo de la situación jurídica que se litigue ante esta autoridad administrativa.

Es necesario resaltar el cambio que debieran de tener las sentencias que emite el Tribunal Federal con las reformas que se le hacen a su Ley Orgánica y al Código Fiscal de la Federación mediante Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2000 y que entraron en vigor al año siguiente, a través de las cuales se le otorga plena jurisdicción, en ese orden de ideas considero necesario que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sólo se limite a declarar la validez o nulidad del acto impugnado, sino que en base a esta cualidad le determine a la autoridad en que sentido debe de resolver el acto combatido por el gobernado, es decir, condenar a la autoridad a emitir una nueva resolución pero de conformidad con los parámetros que le establezca dicho órgano jurisdiccional, ya que con la aplicación de esta reforma se avanzaría en la impartición de justicia y sería más pronta y expedita logrando así los objetivos primordiales del Derecho. Otro rubro que es necesario mencionar es el concerniente a la ejecución que deben de tener las sentencias que emite el Tribunal, ya que este aspecto es una consecuencia inequívoca de los tribunales dotados de plena jurisdicción. Condenar y ejecutar lo determinado en la sentencia definitiva que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ayudaría en mucho en la simplificación del proceso, y daría más agilidad a la impartición de justicia administrativa. En la práctica nos damos cuenta que el juicio de nulidad que se sigue ante el referido tribunal ha sido rebasado por los interesados que buscan una mejor impartición de justicia, ya que el actor al no estar conforme con la nueva resolución que dictó la autoridad de la cual emanó la resolución impugnada, este, acude de nueva cuenta ante dicho tribunal para iniciar otro proceso, por lo que estaríamos iniciando nuevamente otro juicio de la misma naturaleza generando así más trabajo a los encargados de resolver dichas controversias, y por ende un atraso en la solución de otros procesos que de igual manera requieren de la impartición de justicia.

En la actualidad nos damos cuenta de la carga de trabajo que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de la necesidad de poner en funcionamiento la plena jurisdicción que tiene, lo cual mejoraría el desempeño así como la legalidad del actuar de las autoridades que forman parte de la Administración de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto propongo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ejecute las sentencias que emite como órgano dotado de plena jurisdicción, toda vez que del cumplimiento que se realice de sus sentencias se avanzará un paso más y se logrará una verdadera justicia administrativa. En virtud de lo anterior expongo de una manera breve el contenido de cada capítulo que será de la siguiente manera:

El Capítulo Primero, versará primordialmente sobre los aspectos históricos que fueron la base para la creación del que conocemos actualmente con el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como de la naturaleza jurídica con la cual empezó a funcionar, y otros aspectos importantes para su desempeño.

El Capítulo Segundo, tratará rubros relacionados con el proceso contencioso administrativo que se lleva ante el tribunal en comento, y sobre todo determinar los puntos importantes de los sistemas de control jurisdiccional sobre los cuales ejerce sus facultades el tribunal aludido.

Por lo que respecta al Capítulo Tercero, nos abocaremos a realizar una diferenciación entre las sentencias en el Derecho público y las del Derecho Común, aspectos referentes sobre la ejecución de las sentencias, y sobre todo la problemática a que se enfrenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuanto a las sentencias que emite.

Y por último en el Capítulo Cuarto, se investigarán los medios de impugnación que pueden hacer valer el actor o la autoridad demandada, según sea el caso, por lo que en determinado momento cuando no le sea favorable la sentencia que emita dicho tribunal, ésta cuente con los medios para impugnarla, y finalmente plantear mi propuesta en cuanto a la ejecución de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1. Breve referencia sobre el Contencioso Administrativo en México.

En el contexto mexicano el contencioso administrativo es considerado como un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, ya que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos cuando se ven afectados en su esfera jurídica por actos emitidos por la Administración Pública de nuestro país.

El término contencioso desde un punto de vista general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente para conocer sobre derechos y pretensiones que se litiguen entre las partes contendientes. En el campo del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los conflictos, las controversias, las pugnas, que se establecen entre la Administración Pública y los particulares.

Por su parte *Lucero Espinosa* advierte “la materia sobre la cual versa el Contencioso Administrativo, la constituye exclusivamente actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa. Así tampoco aquellos actos administrativos que emitan órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto a que dichos Tribunales son creados para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal, Estatal o del Distrito Federal, según el caso, y los particulares conforme a lo dispuesto

por los artículos 22, fracción III, inciso e) y 73, fracción XXXIX-H, fracción 116, fracción IV, constitucionales”¹.

Como ha quedado señalado, la contienda entre los particulares y los órganos integrantes de la Administración Pública, solamente se limitará a los actos que estos emitan en función de sus actividades administrativas, y no en otros. En este orden de ideas el Tratadista *Argañaras* nos dice que “la materia contenciosa administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regula su actividad y a la vez protege sus derechos o intereses”².

El contencioso administrativo se puede apreciar desde dos puntos de vista que son el formal y el material; el primero de ellos se concibe en razón de los órganos que conocen de las controversias que provoca la actuación administrativa, en virtud de que se trata de tribunales especializados ubicados en el ámbito del Poder ejecutivo. El segundo de ellos establece que el procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, ya sean tribunales administrativos o judiciales.

Ahora bien, ya establecimos nuestro primer punto de referencia que fue determinar la connotación de contencioso administrativo, por lo que ahora pasaremos al estudio histórico del contencioso administrativo en México, el cual abordaremos de una manera somera y resaltando los aspectos torales que nos sirvan de marco histórico para establecer el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante las reformas que se hicieron a su Ley orgánica el 31 de diciembre de 2003.

¹ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. México, Ed. Porrúa S.A. de C.V. 2003, p17 y 18.

² Cfr. *Argañaras*, Manuel J. *Tratado de lo Contencioso Administrativo*. Tipografía. Editora Argentina. Buenos Aires. 1995. p 13.

Es así como el Contencioso Administrativo surge en nuestro país a partir del primer cuarto del siglo XVI, a través de La Ley 35, título XV, la cual señalaba que: “De todas las cosas que los virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordena por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de la Indias”.

Por lo que podemos señalar que el primer antecedente del que da cuenta la historia en México en cuanto al surgimiento de la Justicia Administrativa se da en base a las llamadas Audiencias Reales de las Indias, ya que estas eran la instancia por medio de la cual los gobernados se inconformaban por los actos de los Virreyes o Gobernadores.

Durante la dominación española *Jacinto Pallares* explica “fueron estableciéndose sucesivamente multitud de tribunales especiales para la administración de justicia muchos de ellos revestidos también de facultades del orden gubernativo en el ramo que estaba bajo su inspección”³.

Tenemos que las Audiencias Reales de las Indias conocían de todas las cosas que Virreyes y Gobernadores emitieran a título de gobierno, sigue comentando *Pallares* “está ordenado que si alguna parte sintiere agraviada puede apelar y recurrir a las audiencias reales...” y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los virreyes y gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben ese recurso”⁴.

Como lo señala el tratadista *Andrés Serra Rojas* “El sistema colonial alcanzó su culminación en la “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, con excepción de las materias de la Real Hacienda que tenía a su cargo la Junta Superior

³ Cfr. *Pallares, Jacinto* El Poder Judicial o Tratado completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1784, p 28

⁴ *Ibidem*.

de Hacienda, la cual estima el licenciado Carrillo Flores como el antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación”⁵.

Para entender mejor lo antes dicho *Teodosio Lares* comenta “el fuero de hacienda comprendió diversos tribunales en las diversas materias hacendarias, incluso para dirimir algunas controversias fiscales. La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España en 1786 creó la Junta Superior de Hacienda que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contenciosos fiscales”⁶.

En base a lo anterior podemos determinar que la Junta Superior de Hacienda era el órgano encargado de resolver las vicisitudes entre los particulares y los órganos que eran parte de la administración, pero solamente en las controversias de orden fiscal.

En el año de 1790, bajo las leyes 16 y 24 de agosto del mismo año, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado (*Conselt d'État*) y los consejos de prefectura, una organización que elaboraba proyectos de ley y reglamentos y como consecuencia resolvía controversias administrativas, este era un órgano dependiente de la Administración Pública. Un aspecto que es importante resaltar en cuanto a esta ley, es el referente a la separación de las funciones judiciales de las administrativas.

El maestro *Nava Negrete* señala “lo interesante de la ley que creó el concepto de Estado es la separación de las funciones judiciales y administrativas, los primeros no deben intervenir en las funciones de los segundos, así se expresaba la Ley del 16 fructidor del año III “Prohibiciones reiteradas se hacen a los tribunales de conocer de los actos de la Administración, de cualquier especie que sean. Los tribunales administrativos surgieron por una notable desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu

⁵ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México Ed. Porrúa, S.A. 1983. pag 610.

⁶ Cfr. *Teodosio Lares*. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Cumplido 1852. pag 65.

conservador de la judicatura y por el temor de que no dieran una interpretación justa a la nueva legislación administrativa que se había creado”⁷.

Siendo este otro importante antecedente de los tribunales administrativos en nuestro país, ya que estos tribunales sobresalen debido a su independencia de los tribunales del fuero común, ya que sólo a estos les competía conocer de dichos asuntos.

Las Constituciones de Cádiz de 1812 y de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, siguiendo con la tendencia de la constitución norteamericana, en el sentido de que al poder judicial le correspondía conocer de las controversias de carácter administrativo, por lo que el Consejo de Estado de origen francés no tuvo cabida en esas Constituciones.

Con las siete Leyes Centralistas de 1836, se hace mención al Contencioso Administrativo y al Contencioso Fiscal, en las cuales se seguía con la directriz de la división de poderes, pero señalaremos lo que establece su Ley Quinta, en el artículo 12, fracción VI, en el que se señala que la Suprema Corte es competente para: “Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por su orden expresa. En cuanto al contencioso fiscal, la misma ley en su artículo 1º ordena: “El poder Judicial de la Federación se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que estableciera la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia”

Así por una parte, en esta ley se hace mención a las controversias a que se somete el Estado como parte integrante de un contrato y por el otro, al aspecto referente a la solución de controversias de orden fiscal, los cuales se resolverán en los tribunales superiores, en este caso de hacienda.

Ya en las bases orgánicas de 12 de junio de 1843, se entregaba la materia contenciosa administrativa a la Suprema Corte, pero se seguía manteniendo bajo el principio de la división de poderes, es así como *Manuel Dublan* señala que “el artículo 15 de las

⁷ Cfr. Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa. S.A. 1959. pág. 285.

mismas ordenaba. "Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, de comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes"⁸

Es así como nos percatamos de la ambigüedad que prevalecía sobre la materia contenciosa administrativa en aquel entonces, ya que la Suprema Corte como los tribunales de hacienda podían conocer de asuntos de esta materia.

Una especial mención se debe hacer a la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, también conocida como Ley Lares, nombre con el cual se le conoció por ser su precursor Don Teodosio Lares, así como la Tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, por lo que las señalaremos más adelante.

Siguiendo este orden de ideas el 10 de abril de 1865 se expide el Estatuto Provisional del Imperio de México, en el cual se estableció un Consejo de Estado y un Tribunal Especial de Cuentas. El Tribunal de Cuentas resolvía todo lo relativo a las cuentas de las personas o funcionarios encargados de manejar fondos.

En esta tesitura *Don Felipe Tena* explica "el Estatuto careció de vigencia práctica y validez jurídica, pues duró menos que la del Imperio de Maximiliano"⁹.

La Constitución de 1917 en sus artículos 103, 104 y 107, reguló la jurisdicción de los Tribunales de la Federación y en el precepto 104, exclusivamente habló de las controversias de orden civil y criminal, lo que dió origen a un problema de interpretación, de si los tribunales federales podían conocer de las controversias derivadas de actos de la Administración Pública.

Así también encontramos antecedentes en el Jurado de Penas Fiscales, creado por la ley de abril de 1924, el Jurado de Infracciones Fiscales, y por último la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y el Jurado de Revision, este último, creado por la ley de

⁸ Cfr. Dublan y Lozano, T. I, p. 719, Decreto de 4 de octubre de 1824.

⁹ Tena Ramirez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*, Ed. Porrúa, 1957, pag. 669.

Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal el 11 de febrero de 1929.

1.2. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

La Justicia Administrativa en México tuvo un avance considerable a mediados del siglo antepasado, cuando Don Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa, y en especial, inspirado por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, formuló un proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853, motivo por el cual se conoció como "Ley Lares". La ley referida la integraban 14 artículos que se transcriben de manera íntegra por considerarla de importancia jurídica.

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de Mayo 25 de 1853.

"Art. 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas".

"Art. 2º. Son cuestiones de administración las relativas.

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil".

"Art. 3º. Los Ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se provenga en el reglamento que se expedirá con esta ley".

“Art. 4º. Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formara de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República”.

“Art. 5º. La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre oficiales de la secretaría del consejo”.

“Art. 6º. Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el presidente de este Tribunal el que lo fuere de la misma sala, y solo votará en caso de empate para decidirlo”.

“Art. 7º. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se expongan el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos”.

“Art. 8º. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio de tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa”.

“Art. 9º. Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración”.

“Art. 10º. Los tribunales en los negocios de que habla el Art. 7º. sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago”.

“Art. 11º. Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los terminos que expresará el reglamento respectivo”.

“Art. 12º. Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento”.

“Art. 13º. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa”.

“Art. 14º. Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley”.

Serian contenciosas diversas cuestiones, como las derivadas de contratos de obras, de contratos para la provisión del ejército y de la armada, etc. En relación con las rentas nacionales, se tendrían cómo tales:

- A. Las cuestiones entre el erario y sus administradores, y las de éstos entre sí cuando en ellas sea interesado el Fisco.
- B. Las relativas a la contabilidad en las oficinas.
- C. Las que versen sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y cuota impuesta a los contribuyentes.

D. Las relaciones con el reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemnizaciones por daños y perjuicios.

Las que versen sobre asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros; liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnizaciones, daños y perjuicios ocasionados por ellas, o sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas por ley.

Al mismo tiempo se expidió un reglamento en el cual se establecía el Procedimiento Contencioso Administrativo, dicho reglamento determinaría la manera en que debía de ser presentada la memoria y cuales sus efectos. La memoria constituía una instancia previa al conocimiento del asunto. En esta tesitura *Alfonso González* señala "en el reglamento se indicaba prolijamente ese trámite: a la demanda se acompañaría una "MEMORIA" en la que se expondrían con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales de la instancia; se fijaría en conclusiones precisas, el objeto de la reclamación; y se enunciarían las piezas que se presentarían en apoyo de la demanda"¹⁰.

La "Memoria" permitía una solución del caso antes del juicio. Si no había arreglo dentro del plazo de un mes, se tendría por agotado el trámite, se daba curso a la demanda, se corría traslado al procurador general encargado de la defensa de la Administración, se recibían las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciaba sentencia.

En contra de la sentencia había dos recursos: de aclaración y de nulidad. El primero procedía cuando la resolución era contradictoria, ambigua o confusa; el segundo, en los casos de falta de emplazamiento, o de oportunidad para ser oído, o por falta de citación para prueba o para sentencia.

¹⁰ González y Rodríguez, Alfonso. *La Justicia Tributaria en México*. Editorial Jus, S.A. de C.V. pág. 190.

1.3. Tesis Vallarta.

La “Ley Lares” provocó escándalo en los medios jurídicos nacionales de esa época y cuando fue impugnada ante la justicia federal, se declaró inconstitucional en virtud de una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, cuando era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo que dicha ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, por que la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona, el Presidente de la República en materia administrativa.

1.4. Ley de Justicia Fiscal.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, mediante la expedición de la “Ley de Justicia Fiscal”¹¹, se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado. *Carrillo Flores* acentúa “Permitir que la administración, a través, de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la

¹¹ Cfr. Promulgada el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año.

intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso más audaz en 1935”¹².

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, y el “1º de enero del año siguiente, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación”, que recopiló el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo, e infracciones y sanciones. Aunque curiosamente como nos dice *Treviño Garza* “eran sobre todo contadores los que litigaban ante dicho Tribunal Fiscal, hasta la derogación de dicha ley el 31 de marzo de 1967. Este código se distinguió porque no ofrecía mayores problemas a la Hacienda Pública ni a los contribuyentes y los defectos de técnica legislativa se corrigieron con el tiempo por medio de diversas reformas”¹³.

Así las cosas, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas por el Congreso de la Unión en Decreto de 30 de diciembre de 1935 para la organización de los servicios públicos hacendarios, dictó la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936; y con la cual el proceso “Contencioso Administrativo” ganó su segunda carta de reconocimiento en el orden federal mexicano, ocho décadas después de aquella tan precariamente otorgada en 1853 a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, réplica incipiente del sistema francés.

1.5. Tribunal Fiscal de la Federación.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue durante el periodo de Lázaro Cárdenas, por lo que con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936 que crea el Tribunal Fiscal de la Federación se le dió competencia para emitir sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, y sobre todo se le otorgó plena autonomía

¹² Cfr. Carrillo Flores, Antonio. El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio. p 9.

¹³ Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Ed. Porrúa. S.A. 1998. pag 268.

para realizar sus funciones siendo independiente en lo que corresponde a su actuación de cualquier autoridad administrativa e incluso de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal y como lo expresa la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que en su parte conducente señala:

“Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que si esta autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa”¹⁴

De igual manera sirve de apoyo lo establecido en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el cual señala lo siguiente:

ARTÍCULO. 1º. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Sin embargo, tanto la ley de 27 de agosto de 1936, como posteriormente el Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938, dieron lugar a una discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer del contencioso administrativo en materia fiscal, pero esta vicisitud se resolvió mediante las reformas que se le hicieron al artículo 104 constitucional, la primera del 16 de diciembre de 1946 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año) y posteriormente la de 19 de junio de 1967 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año).

En esta última se reconoce en una forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de los contencioso administrativo, al establecer “las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena

¹⁴ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Tenemos que el Tribunal Fiscal de la Federación al ser un tribunal de anulación o de ilegitimidad, le correspondía resolver las controversias sobre la legalidad contenida en resoluciones dictadas por las autoridades administrativas correspondientes e impugnadas por los gobernados o por órganos de la propia administración.

En cuanto a las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, estas no son exclusivamente de anulación, sino a decir del maestro *Arturo de la Cueva* “tiene también constitutivas y condenatorias. Sin embargo, debe reconocerse que al ejercitar tales funciones el Tribunal Fiscal de la Federación carece directamente de la facultad de imperio para aplicar sus resoluciones, por lo cual se estima que no tiene jurisdicción absoluta”¹⁵.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de justicia delegada, con facultades propias de decisión sin sujetarse a ningún control del Poder Ejecutivo, por lo cual se puede decir que este tribunal no constituye un órgano de jurisdicción absoluta, ya que muchas de las controversias fiscales se resuelven, en última instancia, por medio del juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal.

1.6. Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una especial mención merece la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que es un factor total para la comprensión de su actividad como órgano encargado de la impartición de justicia administrativa en nuestro país.

¹⁵ De la Cueva, Arturo. *Derecho Fiscal*. Ed. Porrúa, S.A. 1999, pág. 635.

Basándonos en el principio de división de poderes que establece la Constitución Política de nuestro país en su artículo 49, el cual establece que el Poder de la Federación está conformado para su ejercicio, en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En tal virtud estos poderes no podrán reunirse en una persona o corporación, con la excepción que determina el artículo 29 de nuestra ley suprema. Así pues el Poder Legislativo efectúa funciones que materialmente se expresan en la creación de la ley, que crea, modifica o extingue una situación general, es decir, la creación de las leyes es producto de actos legislativos tendientes a la regulación de la conducta de los individuos en la sociedad. Por su parte el Poder Ejecutivo realiza funciones administrativas consistentes en actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, asimismo realiza funciones políticas propias de su naturaleza jurídica, en consecuencia se relaciona con los demás poderes. En cuanto al Poder Judicial le corresponde la producción del derecho, dicho en otras palabras, entre el hecho y la consecuencia jurídica que este produce deben de existir un nexo jurídico que es la ley, y por ende, estar ligados por la sentencia judicial.

De una forma general los tres poderes tienen una función propia que puede distinguirse de la siguiente forma: la función legislativa es la creadora de situaciones jurídicas generales; la función administrativa es la creadora de situaciones jurídicas particulares; y por último la función judicial es la que comprueba una situación jurídica con fuerza de verdad legal. En esta tesitura cuando el Poder Ejecutivo actúa como órgano administrativo, está realizando la voluntad del Poder Legislativo. Y por su parte el Poder Judicial tiene como finalidad principal la resolución de controversias que surgen cuando existe una situación que no es normal en cuanto a la aplicación de la ley, sobre la cual se tiene que juzgar y decidir, y por ende dictar una decisión que se considera como la verdad legal obligatoria para las partes en la controversia.

A decir del tratadista *Alberto Sánchez Pichardo* “la función del poder judicial radica en que éste tiene como radio de actuación las situaciones de anormalidad en la aplicación del derecho. Esta situación de anormalidad es la que da lugar precisamente a la divergencia en cuanto al criterio sobre lo que se supone es la correcta aplicación de la

ley a un caso particular. Si no existiera, sino por el contrario existiera una armonía de criterios, obviamente, la controversia no se daría, ni se tendría por qué solicitar la intervención del estado en su aspecto judicial. para determinar cuál es el criterio legal por aplicar conforme a derecho, que solucione la controversia, revistiendo su decisión al respecto con fuerza de verdad legal obligatoria para las partes”¹⁶.

Ahora bien, con la división de poderes existe mayor seguridad de que los particulares no serán gobernados de una forma arbitraria a la ley, ya que al excederse uno de ellos será controlado por los otros dos. Pero para que este funcionamiento se lleve de la forma adecuada hay que tener bien diferenciadas las funciones de cada uno de estos poderes, por lo que no debe de existir alguna intromisión de uno de ellos en el ámbito de lo otros poderes. Esta división de poderes es la que encontramos plasmada en el artículo 49 de nuestra ley suprema.

Así los tribunales administrativos encontraron su justificación en el artículo 31 fracción IV de la Constitución de nuestro país el cual establece el cobro de las contribuciones. lo cual implica un deber de los gobernados, y un derecho para el Estado. Pero de ninguna manera esto implica que los gobernados no puedan acudir a los tribunales federales para que revisen la función de la administración en cuanto al acto que emitió y causó perjuicio al particular, es decir, que de considerarlo necesario el particular podrá hacer uso del juicio de garantías ya que esta prerrogativa se encuentra consagrada en la Constitución.

Al establecerse este tipo tribunales que conocerán del contencioso administrativo, se originaron importantes críticas en cuanto al establecimiento de tribunales especiales, ya que con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se estimo que estaba en contra de la división de poderes establecida de forma expresa y clara en la Constitución, ya que el artículo 13 de nuestra Carta Magna señala aun hasta nuestros días la prohibición del

¹⁶ Sanchez Pichardo, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Porrúa, S.A. México 1999. P 244

establecimiento de tribunales especiales, categoría en la cual se encontró el tribunal en comento.

Con la reforma que sufrió el artículo 104 Constitucional y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, el cual establecía:

“En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra de los tribunales administrativos, creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”¹⁷

A decir del tratadista *Gabino Fraga* “apartir de esta reforma a la Constitución ya no podía haber duda sobre la legitimidad de los tribunales administrativos”¹⁸.

Como ha quedado de manifiesto tuvieron que reformarse preceptos establecidos en la Constitución para otorgarle legalidad, así como la autonomía que debía de tener del Poder Ejecutivo para que no se considerare que se violaba la división de poderes prevista en la Constitución.

Es así como en el sistema legal mexicano se optó por crear un sistema mixto de control jurisdiccional de los actos administrativos, es decir, adoptando de la teoría francesa la cual establece la división de poderes, así como la no intervención de ninguno de ellos en sus áreas de trabajo, por lo que el Poder Judicial no podrá intervenir en las decisiones tomadas por el Ejecutivo, sino que debe ser el mismo el que revise las legalidad de sus actos. Y retomando del sistema anglosajón la teoría de que un poder debe controlar a los otros, en tal virtud éste poder puede conocer de las controversias que se susciten entre la Administración y los gobernados, ya que es facultad exclusiva de

¹⁷ Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Porrúa, S.A., 2001. pág 460

este poder conocer de todo tipo de controversias, aún cuando sea parte el Poder Ejecutivo.

El 19 de junio de 1967 de nueva cuenta se vuelve a reformar nuestra Carta Magna en su artículo 104 constitucional, expresando dicha reforma “que las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En la reforma antes mencionada es de advertirse que se estableció la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones definitivas emitidas por dicho tribunal, por lo que queda una vez más de manifiesto la conformación de un sistema mixto por parte de nuestro contencioso administrativo, el cual se encarga del control jurisdiccional de los actos de la administración.

En sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación fue concebido como un tribunal de mera anulación, aunque actualmente éste tribunal se encuentra encaminado a alcanzar la plena jurisdicción, por lo que abordaremos las diferencias y características que se dan entre ambos contenciosos de una manera más amplia en los subsecuentes temas a desarrollar.

Para hablar de plena jurisdicción, hay que entender primero que es la jurisdicción, para el maestro *José Becerra Bautista* “tradicionalmente se ha entendido por tal concepto el “decir” o “declarar el derecho”. En ese sentido sería la potestad del Estado para decidir sobre cuestiones sociales, contempladas en las leyes, y sobre las cuales

existe controversia, tramitándolas y decidiendo respecto de ellas sobre la legislación previa aplicable, con fuerza vinculatoria para las partes”¹⁹

Este concepto se conforma de varios elementos los cuales nos explica *García Domínguez M.*, “el concepto de jurisdicción se compone de cinco elementos que lo conforman: la notio, vocatio, coertio, iudicium e imperium. La notio o conocimiento, es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer una cuestión y a comparar la verdad para que sobre los puntos propuestos por las partes pueda tomarse una decisión. Sería lo que equivale a la instrucción, por lo que el juzgador se “instruye” de la causa sobre la cual le toca decidir. La vocatio es la facultad de llamamiento de las partes para que comparezcan a juicio. La coertio es la facultad de declarar perdido el derecho para ejercer las acciones dentro del plazo legal al efecto o la de realizar acciones sustitutivas que las partes omitieron. El iudicium (decisión) es la facultad de pronunciar una resolución conforme al marco de legalidad imperante, declarando el derecho que le corresponde a cada sujeto, y determinando la correspondencia de los hechos controvertidos con la norma legal aplicable. La resolución donde consta dicha decisión consta de dos elementos: de una estructura lógica jurídica y de un acto de voluntad. El imperium es la facultad de utilizar la fuerza pública para que las decisiones tomadas tengan eficacia práctica dentro del ámbito de las relaciones sociales”²⁰.

Ahora analizaremos el primero de estos elementos que es la notio, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con este elemento de una forma completa en virtud de que el acto impugnado por el actor presupone ya la existencia de un procedimiento realizado en contra de una resolución administrativa, y es aquí cuando el particular se inconforma por considerar que la autoridad no actuó conforme a derecho al emitir dicho acto, por lo que el juicio de nulidad seguido ante dicho tribunal sólo se

¹⁹ Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1975, pág. 5

²⁰ Cfr. García Domínguez, M. A. *Naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda*, en obra conmemorativa, 55 años, Tribunal Fiscal de la Federación, México 1991, Tomo I, pág. 263

abocará a las causas de ilegalidad presentadas durante el procedimiento administrativo, y no en cuanto al fondo del asunto. Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente Tesis:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA NULIDAD PARA EFECTOS DE QUE SE DICTE NUEVA RESOLUCIÓN, NO CONTRARÍA AL ARTÍCULO 23 CONSTITUCIONAL.- La nulidad para efectos de que se emita una nueva resolución decretada por la Sala responsable, no contraria el artículo 23 constitucional, ya que la garantía fundamental contenida en dicho precepto sólo rige a las causas criminales, además el hecho de que en el juicio anulatorio se ordene emitir un nuevo proveído fundado y motivado no implica que se juzgue dos veces un mismo hecho ya que en acto primario anulado, precisamente por no conocerse sus motivos y fundamentos legales que son requisitos formales, impiden al juzgador entrar a conocer la cuestión de fondo, por lo que será en tanto la autoridad administrativa dicte nueva resolución con las características constitucionales exigidas cuando se juzgue a fondo el acto que se reclama”²¹

Como se desprende de la tesis ante mencionada el juicio de nulidad se limitará a las causas de ilegalidad que se presentaron durante el procedimiento al emitirse el acto administrativo, pero no sobre el fondo del asunto.

En cuanto a la vocatio el tribunal en comento cuenta con dicha facultad ya que cómo se mencionó con anterioridad se cuenta con un sistema mixto en el cual la autoridad tiene la calidad de parte, y por consiguiente puede realizar todos los actos tendientes para su defensa.

Respecto de la coertio y la iudicium, tenemos que el tribunal cuenta con facultades limitadas, ya que en el primero de los casos puede imponer multas como medidas de apremio, esto claro cuando alguna de las partes se niega a cumplir con lo solicitado por este tribunal; y en el segundo de los casos nos encontramos que el tribunal en comento carece de las facultades para substituir el acto impugnado, por lo que solo se limitara a

²¹ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª, Tomo V, Segunda Parte-I, Página 475. Precedentes: Amparo Directo 2174/89 Banca Serfín, S.N.C. 28 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretarios: Fernando A. Ortiz Cruz

declarar la nulidad de la resolución combatida para determinados efectos, o para determinar una nulidad lisa y llana.

Y el punto que ha consideración del suscrito, creo que es el más importante es el referente al imperium, toda vez que este órgano jurisdiccional no tiene facultades para hacer cumplir sus sentencias, ya que sólo a través del juicio de amparo se pueden ejecutar las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es hasta la reforma que se le hace al Código Fiscal de la Federación el 15 de enero de 1988, en el cual se establece la figura jurídica de la queja para el cumplimiento de las sentencias que emite el tribunal, quedando finalmente establecida esta figura en el artículo 239-B de dicho ordenamiento legal mediante las reformas que se le hacen en el año de 1996, por lo que se puede determinar que este tribunal tiene un cierto grado de imperium. Con base en lo anterior puedo señalar lo que se expresa en la siguiente Tesis:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, RECURSO DE QUEJA DEBE AGOTARSE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Por virtud de la adición contenida en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del día quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, para obtener el cumplimiento de una sentencia pronunciada por alguna de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, excepto cuando se trate de actos negativos de la autoridad administrativa, el afectado debe interponer el recurso de queja ante la misma Sala Regional que instruyó el juicio de nulidad, razón por la cual ya no resulta aplicable el criterio antes sustentado por los tribunales de amparo, según el cual, para lograr dicho cumplimiento se procedía al juicio de amparo indirecto, pues este criterio partía del supuesto de que el Código fiscal de la Federación no establecía anteriormente un procedimiento para obtener el cumplimiento de las citadas sentencias, situación que cambió con motivo de la adición indicada”²⁷

Como se observa de la tesis transcrita con la creación e implementación del recurso de queja en el Código Fiscal de la Federación se modifica el criterio que existía para el cumplimiento de las sentencias emitidas por dicho órgano, ya que anteriormente se tenía

²⁷ Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª, Tomo IV, Segunda Parte-1, página 564.

que utilizar el amparo directo para dilucidar estas cuestiones referentes al cumplimiento de las sentencias.

1.7. Tribunal de legalidad.

Al hablar de la legalidad en este rubro, es hacer referencia a un Tribunal de Derecho toda vez que su actividad se basará única y exclusivamente en lo que establece la ley, por lo que a continuación se transcribe lo que establece la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que en su parte conducente señala lo siguiente:

“...El tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de derecho y por lo tanto, para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estime aplicable. si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cual es el dispositivo legal que rige tales hechos, pues en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme a derecho aplicable...”²³

De lo anterior, se desprende que el actor al presentar su escrito inicial de demanda ante el tribunal no necesita mencionar los preceptos legales que le sean aplicables, por lo que Tribunal al realizar un análisis de su escrito se advertirá la norma legal aplicable al caso concreto del demandante.

Así también, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en su texto vigente señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 237. Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

²³ Véase exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

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

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular; además de la ilegalidad de la resolución impugnada²⁴.

1.8. Tribunal de anulación.

Una especial mención merece la característica esencial por la que fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, su carácter anulatorio ya que este ha sido objeto de diversas vicisitudes entre los doctrinarios de la materia fiscal, por lo que es necesario abundar más sobre la teoría francesa ya que es la base para la creación de los tribunales administrativos. Así tenemos que en la legislación francesa el contencioso administrativo que tiene mayor relevancia es el conocido como de "plena jurisdicción", el cual se tramitará ante un tribunal conocido como Consejo de Estado, haciendo de este un órgano que se encuentra al nivel de la Suprema Corte de Justicia por lo que sus resoluciones no pueden ser revisadas por autoridad judicial alguna.

²⁴ Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, texto vigente

Es así como Francia basándose en su teoría de la división de poderes crea el Consejo de Estado, con la idea de que los actos emitidos por una autoridad administrativa no sean sujetos a revisión por otra autoridad que no pertenezca al mismo poder, y no por otra autoridad que sería el poder judicial.

En este contexto podemos diferenciar de una manera somera que el contencioso de plena jurisdicción se lleva ante los tribunales federales y locales que forman parte del poder judicial, y por el contrario el contencioso de anulación o de ilegitimidad se lleva ante el Tribunales creados por el Poder Ejecutivo, éste tipo de tribunales se encuentra representado en nuestro país por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para *Alfonso Cortina Gutiérrez* “dicho tribunal es descendiente en línea directa del sistema francés de lo contencioso administrativo”²⁵, y con el cual estamos de acuerdo por las consideraciones que a continuación se presentan.

Tenemos que el contencioso de anulación o de ilegitimidad se lleva a cabo ante los tribunales administrativos mediante el juicio denominado de exceso de poder, referencia que nos sirve para comprender que este juicio procederá cuando la autoridad emita actos que afecten la esfera jurídica de los gobernados, es decir, que incurrió en determinadas circunstancias por las cuales se considera que su actuación no se apegó a la legalidad requerida para su buen desempeño.

Recordando un poco la historia en cuanto al origen de los tribunales administrativos *Alfonso Cortina* nos señala “que el primer antecedente francés lo encontramos en la Ley 7-14, que señalaba que: las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso son del resorte de los tribunales y de deben ser llevados ante el Rey, jefe de la administración general”²⁶.

²⁵ Cfr. *Alfonso Cortina y Gutiérrez* “El Control Jurisdiccional Administrativo de Legalidad y de la Facultad Discrecional”, conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario, Nov. 1963

²⁶ *Idem*

Continúa diciendo dicho autor “las decisiones del rey se preparan en el Consejo de Estado y se fundaban, primero, en la competencia del autor del acto reclamado: en segundo término, se aceptó el vicio de forma como causal de reclamación y, por el año de 1840, el vicio de desvío de poder que consiste en el uso de una facultad para fines distintos de aquellos por los que la Ley le ha conferido”²⁷.

Por el año de 1906 surgió la cuarta causal de nulidad, la cual consistía en la violación de la ley y de los derechos adquiridos, aún cuando esto último se suprimió quedando solamente por el simple interés del negocio.

Finalmente ante la gran cantidad de trabajo que tenía el Consejo de Estado, por decreto de 30 de septiembre de 1953 se crearon tribunales administrativos en primera instancia y el Consejo quedó como tribunal de segunda instancia, claro esta como un tribunal de apelación de la primera instancia.

Siendo esto una breve referencia sobre el contencioso de anulación surgido en Francia el cual constituye el único precedente para comprender la naturaleza de nuestro sistema de lo contencioso administrativo, en virtud de que recopila elementos esenciales, aunque también lo es que se apoya del sistema anglosajón, lo cual a nuestro parecer es lo que impide su desarrollo en el campo de la justicia administrativa en nuestro país.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue concebido como un Tribunal de Anulación, es decir, un Tribunal de Justicia Delegada y no de justicia Retenida, la exposición de motivos que creó dicho órgano expresó en este sentido lo siguiente, “El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas”. El Contencioso que se sigue ante el Tribunal en mención, es meramente de anulación, aunque recopila elementos de un Contencioso de Plena Jurisdicción, sin embargo, solamente se encargará de vigilar la legalidad del actuar de las autoridades administrativas. La misma exposición de motivos de 1936 expuso en esa tesitura que “los juicios serán en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos”

²⁷ Ibid.

Es así como nuestro Contencioso de tipo francés surgió a la vida jurídica con la característica esencial de ser un Contencioso de anulación, con las limitaciones que conlleva el mismo, siendo la más sobresaliente la falta de medios de ejecución para el cumplimiento de sus fallos.

1.9. Funcionamiento.

El funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra detallado en su Ley Orgánica, por lo que resaltaremos los aspectos más importantes en cuanto a sus actividades cotidianas.

El tribunal se integra por una Sala Superior y Salas Regionales. La Sala Superior se integra por once Magistrados, los que cada dos años nombran entre ellos al Presidente del Tribunal; sesiona en pleno o en dos secciones. Cuando lo hace en Pleno requiere la presencia mínima de siete Magistrados. Cuando sesiona en secciones, cada una de ellas se integra por cinco Magistrados y se requiere cuando menos la presencia de cuatro Magistrados para sesionar. A su vez cuenta con una Secretaría General de Acuerdos, una Oficialía Mayor y una Contraloría Interna, cada uno de estos órganos realiza labores administrativas encaminadas a un mejor funcionamiento del Tribunal en comento.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una, y para sesionar se requiere de la presencia de todos. Cuentan con una Oficialía de Partes, un Archivo General y una Actuaría Común.

La Oficialía de Partes, se encarga de recibir las demandas nuevas, promociones, recursos, etcétera; deberá de clasificar cada uno de los escritos en mención, en el caso de las demandas nuevas les asignará un número de expediente, el cual contendrá el número de la Sala y Ponencia que le corresponde, las promociones de trámite deberán de ir dirigidas a la Sala del conocimiento. Una vez hecha la clasificación correspondiente de los escritos de cuenta serán turnados a los Archivos de Sala, estos integrarán las promociones al expediente y los pasarán al Secretario de Acuerdos correspondiente. El

Secretario de Acuerdos será el encargado de llevar el trámite de sus expedientes, es decir, acordará los escritos de conformidad con las etapas del procedimiento, y en el caso de no existir cuestiones pendientes por realizar elaborará el proyecto de sentencia que en derecho corresponda.

Los proyectos de sentencia, ya sea que resuelvan cuestiones incidentales o de fondo, serán revisados por los tres Magistrados, si están de acuerdo firmarán el proyecto, de no ser así pedirán se corrija el mismo en los defectos que contenga, sin embargo, recordemos que en el caso de las sentencias definitivas si un Magistrado no está de acuerdo con el proyecto podrá emitir su voto particular expresando en el mismo los motivos y razonamientos que considere pertinentes.

Todo el trámite de los juicios tendrá que ser notificado a las partes, por lo que cada Sala cuenta con una Actuaría, la cual elaborará las constancias de notificación. Una vez elaboradas las constancias de notificación de cada expediente, ésta enviará copia ya sea del acuerdo o de la sentencia correspondiente, así como de las constancias de notificación a la Actuaría Común, la cual se encargará de realizar las notificaciones en los domicilios de las partes. Una vez realizadas las notificaciones de mérito, estas serán devueltas a la Actuaría de Sala, la cual enviará las constancias de notificación junto con el expediente al Archivo de Sala para que estas sean agregadas al mismo y así continuar con el trámite del mismo. Debemos de tomar en consideración que las actividades que realiza el Tribunal en comento irán de acuerdo a cada caso en particular”²⁸.

²⁸ Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa detallan el funcionamiento del mismo.

1.10. Integración.

En cuanto a la organización de dicho Tribunal tenemos que se encuentra integrado por una Sala Superior y Salas Regionales, lo cual esta de manifiesto en el artículo 2° de su Ley Orgánica la cual señala lo siguiente:

“Artículo 2o. El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales”²⁹.

El tribunal también cuenta con un Secretario General de Acuerdos y un Adjunto, un Oficial Mayor, un Contralor, los Secretarios, Actuarios y Peritos requeridos, así como los empleos que determine su presupuesto.

Cabe señalar que hasta nuestros días el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio Nacional en 36 Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas, en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;

²⁹ Artículo 2° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo Leon y los Municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosi y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XV. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVI. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los Municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

1.11. Competencia.

En sus inicios el Tribunal Fiscal tenía competencia exclusiva sobre materia fiscal, atendiendo a la existencia de un crédito fiscal, pero para la aplicación de una mejor justicia administrativa, se ha ido ampliando su ámbito de competencia, con la finalidad de que esté en posibilidad de conocer algunos otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativa, como lo son las responsabilidades de funcionarios y empleados federales que manejen recursos públicos. Es menester subrayar que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ampliada por una parte con base en su actual Ley Orgánica del Tribunal en comento (LOTFJFA); en la derivación del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en algunas disposiciones contenidas en otras leyes, como la del Seguro Social, etc.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determina la competencia que le es conferida para conocer y resolver los asuntos que se ventilen ante dicho Tribunal, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 11 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

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

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

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

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

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. 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.

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

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

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa”³⁰.

1.12. Incompetencia.

Tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, lo que confirma que esta materia esta reservada solamente para los jueces y tribunales pertenecientes al Poder Judicial Federal.

Sirve de sustento a lo anterior la Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1975. Primera Parte, la cual señala lo siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL. CARECE DE COMPETENCIA PARA JUZGAR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.
El Tribunal Fiscal de la Federación, carece de competencia para estudiar

³⁰ Véase artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo³¹.

Por el contrario, cuando el problema que se presenta se refiere a examinar sobre la constitucionalidad de un acto administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si cuenta con las facultades para conocer de estos asuntos.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, pág 516, que señala lo siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Conforme al artículo 202, inciso b), del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar revertidos la resolución o el procedimiento impugnados. El Tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa tanto si no se llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuanto en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales del procedimiento consagradas por la Constitución³².

Asimismo el artículo 202 del Código Fiscal establece los casos en que el Tribunal se abstendrá de conocer de dichos asuntos, y en consecuencia declarar la improcedencia del juicio de nulidad.

³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Primera Parte

³² Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, pág 516.

1.13. Sala Superior.

Consideramos que la Sala Superior no fue creada con la finalidad de actuar como un Tribunal de Alzada, ya que su carácter es en gran medida administrativo, si bien no de manera exclusiva, toda vez que al actuar en pleno designa funcionarios, desde el Presidente del Tribunal y demás servidores públicos, hasta la resolución de juicios con características especiales, en los términos del Código Fiscal de la Federación, por lo que a continuación transcribimos los artículos de su Ley Orgánica que nos hablan de su actuar.

“Artículo 12. La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal. La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno se compondrá de los Magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar”

“Artículo 13. Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente”

“Artículo 14. Cuando se apruebe un precedente o se fije la jurisprudencia por el Pleno, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación”

“Artículo 15. Las sesiones del Pleno serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas”

“Artículo 16. Es competencia del Pleno:

I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

I-Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los Magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.

X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes...”

“Artículo 17. Las Secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección”

“Artículo 18. Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección”

“Artículo 19. Las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán privadas”

“Artículo 20. Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c). Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II. (DEROGADA, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1996)

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación

V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes ...”

“Artículo 21. Los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sección respectiva, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

En el caso de faltas temporales de dichos Presidentes, serán suplidos por los magistrados de la Sección en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la Sección designará nuevo Presidente para concluir el periodo, pudiendo ser reelecto en el siguiente periodo”

“Artículo 22. Compete a los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior:

I. Atender la correspondencia, autorizándola con su firma.

II. Convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.

III. Autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de resoluciones.

IV. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo.

V. Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección.

VI. Dictar los acuerdos o providencias de trámites necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso.

VII. Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección”

1.14. El Presidente.

“Artículo 23. El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata”

“Artículo 24. El Presidente del Tribunal en el caso de faltas temporales será suplido alternativamente, cada treinta días naturales, por los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior siguiendo el orden alfabético. Si la falta es definitiva, el Pleno designará nuevo Presidente para concluir el período”

“Artículo 25. El Presidente del Tribunal para el desempeño de las funciones que le corresponden, será auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior”

“Artículo 26. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.
- II. Despachar la correspondencia del Tribunal.
- III. Presidir las comisiones del Tribunal.
- IV. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- V. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario.
- VI. Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
- VII. Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.
- VIII. Dictar los acuerdos o providencias de trámites necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.
- IX. Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- X. Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.

XI. Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.

XII. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

XIII. Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.

XIV. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.

XV. Designar o remover:

a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes.

b) A propuesta del Contralor, a los peritos.

c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.

d) A propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actuarias comunes a varias Salas.

XVI. Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que estén adscritos.

XVII. Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.

XVIII. Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.

XIX. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

XX. Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.

XXI. Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.

XXII. Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.

XXIII. Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.

XXIV. Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.

XXV. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal”

I.15. Salas Regionales.

“Artículo 27. El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará mayoría de votos”

“Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación”

“Artículo 29. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones”

“Artículo 30. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de esta Ley con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, de los cuales se encargarán de la instrucción”

“Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio”

“Artículo 32. Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta ley”

“Artículo 33. Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar de conformidad con las leyes, serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar de conformidad con las leyes, serán privadas”

“Artículo 34. Los Presidentes de las Salas Regionales serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

En el caso de faltas temporales, los Presidentes serán suplidos por los magistrados de la Sala en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la Sala designará nuevo Presidente para concluir el periodo, pudiendo ser reelecto en el siguiente periodo”

“Artículo 35. Los Presidentes de las Salas Regionales, tendrán las siguientes atribuciones.

I. Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma.

II. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

III. Proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialia Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del magistrado correspondiente.

IV. Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias.

V. Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala.

VI. Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella.

VII. Dirigir la oficialía de partes y los archivos de la Sala...”

“Artículo 36. Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:

I. Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.

II. Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.

III. Admitir o rechazar la intervención del tercero.

IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.

V. Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.

VI. Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.

VII Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.

VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva.

IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación”

CAPÍTULO SEGUNDO.

PRINCIPALES ASPECTOS SOBRE EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1. Sistemas de control jurisdiccional de la Administración Pública.

Con la finalidad de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, es menester que estos cuenten con los instrumentos legales necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la Administración Pública para que de esa forma se puedan garantizar debidamente sus derechos como gobernados.

Así es, el Estado como órgano regulador de la actividad administrativa el cual se caracteriza por tener una intervención amplia en las actividades sociales, políticas y económicas con los gobernados, con lo que la posibilidad de una actuación ilegal por parte del Estado hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar una afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Es así como la defensa de los particulares frente a la ilegal actuación de las Administración Pública se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, por lo que en base a lo anterior se crearon los sistemas francés o administrativo y el angloamericano o judicial.

En el primero de estos denominado "francés o administrativo", tenemos que se caracteriza por la creación de tribunales administrativos que se encuentran dentro del Poder Ejecutivo, los cuales van a resolverlas controversias entre los particulares y la Administración Pública.

Siguiendo este orden de ideas el contencioso administrativo de tipo francés surge de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno supeditado a otro, el Poder Judicial sólo debe conocer asuntos de su competencia, dejando así a un lado los asuntos referentes a la materia administrativa, ya que si los tribunales judiciales conocieran de la vicisitudes que surgen entre los gobernados y la Administración se estaría ante la dependencia de un poder a otro.

Bajo esta premisa el jurista *Lucero Espinosa* precisa que “con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictará el soberano, es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida, los cual prevaleció hasta 1872. Posteriormente se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la Administración”³³.

Para entender mejor lo antes dicho es necesario señalar primero que es la jurisdicción retenida, delegada, y que por plena autonomía. La justicia retenida la realizan los órganos jurisdiccionales que están dentro de la Administración Pública, y aunque posean cierta independencia en sus actividades sus resoluciones requieren de la aprobación de autoridades administrativas de mayor jerarquía.

En cuanto a la jurisdicción delegada, esta se presenta en forma similar, toda vez que de igual forma los tribunales administrativos se sitúan dentro del Poder Ejecutivo, emitiendo sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hacen en nombre de la Administración Pública, esto es, no están supeditadas a un superior jerárquico.

³³ Lucero Espinosa, Manuel. Op cit. p 23.

Ahora bien, por lo que hace a la Plena Autonomía de los tribunales administrativos, tenemos que son aquellos que resuelven las controversias de manera autónoma, sin relación alguna con la Administración.

En el sistema angloamericano, también denominado “judicialista”, los tribunales que conocen de las controversias entre la Administración Pública y los gobernados pertenecen al Poder Judicial, de ahí que este sistema con su propia interpretación de la división de poderes, otorga a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, ya que considera corresponde a ese poder el control de la legalidad de los actos de la administración.

2.2. Diferencias entre Contencioso de anulación y de plena jurisdicción.

Un aspecto relevante de la presente investigación, es la de diferenciar o distinguir en que consiste el Contencioso de Anulación, también conocido como de Ilegitimidad, y el de Plena Jurisdicción a su vez denominado por los doctrinarios como objetivo. Así entonces las diferencias más notables entre ambos contenciosos conforme a nuestro sistema jurídico, son las siguientes:

- a). En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo violación de la ley.
- b). En el primero, se cuentan con medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuentan con esos medios.
- c). En el primero, el efecto de las sentencias es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general. Esto es así, en el contencioso de plena jurisdicción, la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas como responsables; en cambio en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes.

Para *Cortina Gutiérrez*, las características y, por ende diferencias esenciales entre un Tribunal de Anulación y un Tribunal de Plena Jurisdicción, son:

a). El primero, al nulificar un acto, no puede "dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo"; en el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución, sino que esta autorizado para "reglamentar las consecuencias de su decisión.

b). Ante el primero, se impugna "una resolución ejecutoriada", por lo que los asuntos de la ejecución de contratos administrativos están excluidos del "exceso de poder"; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad. Es toda una operación administrativa la que en conjunto va hacer examinada

c). En el primero "las cuatro causas de nulidad son variantes de la ilegalidad"; en el segundo "no sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son el objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción, y

d). En el primero, el juicio es objetivo "porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley; en el segundo, el juicio es subjetivo, en el que el actor reclama una ventaja personal"³⁴.

Por lo que a decir del mismo autor "en el contencioso de ilegitimidad, el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez, no pueden más que pronunciar la anulación del acto que se la ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria. En cuanto a sus facultades de investigación el juez de anulación

³⁴ Cfr. Alfonso Cortina y Gutiérrez. El Control Jurisdiccional Administrativo de Legalidad y de la Facultad Discrecional, conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario. Nov 1963. pag 13.

tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo o es contrario a la ley. Pero el juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual; tal investigación sólo puede hacerse en el contencioso de plena jurisdicción. Este contencioso de Anulación es en suma aquel en el que se atacan los actos del poder público. No puede compararse a ninguna acción de derecho privado”³⁵.

El maestro *Cortina Gutiérrez* afirma que el juicio ante el Tribunal Fiscal “es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos”³⁶.

En virtud de lo anterior se considera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, aun cuando recoge algunas de las características de este último, pero que no le hacen perder su naturaleza de anulación. A decir de *Margain Manatou* “dos son las características que configuran, sin lugar a dudas, que el Tribunal Fiscal de la Federación es de anulación, y ellas son:

“a) El Tribunal Fiscal de la Federación no puede ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa del incumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho tribunal, el actor debe acudir al tribunal de plena jurisdicción, para obtener de éste órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento.

b) Ante el tribunal en comento, el juicio es de ilegitimidad, o sea, violación de la ley con la resolución emitida; en cambio, ante el tribunal de plena jurisdicción en materia administrativa, o sea los juzgados de Distrito, el juicio es de violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales”³⁷.

Continúa diciendo dicho autor que “el hecho de que el Tribunal Fiscal recoja algunas de las características del tribunal de plena jurisdicción, no le quita su naturaleza de

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

³⁷ *Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1991. páginas 17 y 18.*

tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de justicia administrativa y nada más³⁸.

No cabe dudas que en su creación el Tribunal Fiscal de la Federación fue concebido como un tribunal de mera anulación, aunque tomando elementos de los de plena jurisdicción, lo cual implica no solo el desarrollo y transformación de un tribunal que en busca de una mejor impartición de justicia administrativa pueda hacer valer sus fallos a través de la ejecución.

2.3. Concepto de Proceso Contencioso Administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El tratadista *Miguel Acosta Romero* en forma acertada nos señala que "se ha entendido tanto en Francia como en México, por contencioso administrativo la existencia de un tribunal que no depende del Poder Judicial, al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública derivados de actos administrativos, que lesionan o causan agravios al particular y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación"³⁹.

En cuanto al carácter del contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es de mencionarse que autores como Margain Manatou, considera que este tribunal es de mera anulación, sin embargo para A. Cortina Gutiérrez, es un tribunal de plena jurisdicción. Para entender mejor lo antes expuesto hay que establecer las diferencias que existen entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimidad, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, estos pueden distinguirse en cuanto a

³⁸ Ibidem.

³⁹ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. (tomo). México. Ed. Porrúa S.A. 1999. pag 321.

su finalidad, al procedimiento que se tramita en cada uno de ellos, a su sentencia, y sobre todo a los efectos que estas producen.

La finalidad que persigue el tribunal de simple anulación es el de mantener la legalidad de la actuación de la Administración; mientras que en el de plena jurisdicción se busca el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo que ha sido afectado por un acto de autoridad. Por lo que la finalidad que persigue el contencioso administrativo implantado en nuestro país se refiere a la protección de los derechos subjetivos del particular, ya que para la procedencia del juicio se requiere que exista el interés jurídico del demandante.

A decir de *Lucero Espinosa* "por lo que respecta al procedimiento de anulación se desarrolla en un juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. La administración, en el contencioso de anulación no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en rever el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente. El Tribunal suple las deficiencias que hubiese en el recurso. En cambio, el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes"⁴⁰.

Podemos concluir en este rubro, que el contencioso administrativo contemplado por el Código Fiscal de la Federación reviste el carácter de subjetivo, en virtud de que se cumple con el procedimiento de un juicio procesal en todas sus etapas respectivas.

⁴⁰ Lucero Espinosa, Manuel. Op cit. pág 8.

Por lo que respecta a la sentencia, en el de simple anulación ésta se limita a declarar la validez o nulidad de la resolución impugnada, y por el contrario en la sentencia de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

En cuanto a los efectos que produce la sentencia en el contencioso objetivo tenemos que sólo logra anular la resolución combatida, ya que es meramente declarativa y por ende no puede ser ejecutada por el propio tribunal, sin embargo en el de plena jurisdicción sí se pueden ejecutar las resoluciones que este emite. En relación con lo anterior el juicio que se sigue ante dicho tribunal es prácticamente de anulación, ya que dicho órgano jurisdiccional no cuenta con las facultades para hacer cumplir sus sentencias.

En base a lo anterior, podemos concluir que el juicio contencioso administrativo que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es mixto o ecléctico por reunir elementos de ambos contenciosos.

Así pues, el contencioso administrativo que regula el Código Fiscal de la Federación en su Título Sexto, se realiza en dos etapas; la instructiva y la resolutive. La primera a su vez se divide en tres fases que son: la postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

En la fase postulatoria se presenta la demanda, en la cual la parte actora plantea las pretensiones y la demandada sus defensas. En la siguiente fase, que es la probatoria, las partes ofrecen las pruebas que consideran pertinentes para causar una convicción en el ánimo del juzgador, por lo que éste considerará cuales admite y después se desahogarán según su naturaleza. La última fase de esta etapa llamada preconclusiva, es en la cual las partes formulan sus alegatos, es decir, las consideraciones por las cuales pretenden señalar les asiste el derecho.

Por último, la etapa resolutive se presenta cuando se cierra la instrucción, esto es, cuando se han agotado todas las diligencias procedimentales sin que haya alguna pendiente de realizar, y es aquí cuando el juzgador a través de un razonamiento lógico

jurídico llega a la verdad de a quien le asiste el derecho y la razón, teniendo como premisa mayor los preceptos legales que las partes invocan como fundamento de sus pretensiones y la premisa menor, consistente en los razonamientos que las mismas realizan, en consecuencia el juzgador se encuentra en aptitud de llegar a una conclusión de todo lo aducido por las partes.

2.4. Las partes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación en su texto vigente, señala cuales son las partes en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales son las siguientes:

a) El demandante. Puede serlo un particular o la autoridad fiscal; en el primer caso porque se pida la nulidad de una resolución que causa agravio, y en el segundo porque se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular.

b) El demandado. También puede serlo un particular o la autoridad fiscal; en el primer caso porque sea la persona a quien favorece la resolución impugnada, y en el segundo por haber dictado la resolución impugnada.

c) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

d) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Por otra parte, el artículo 200 del Código de la Materia, establece que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, por tanto,

quien promueva a nombre de otra persona debe acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación en su caso.

El artículo en comento, señala que la representación de los particulares debe otorgarse, como se prevé en el Derecho Civil, en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante notario, pero además prevé la posibilidad de que esa representación se otorgue en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante los Secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, todo ello sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. Señala también que la representación de las autoridades corresponde a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Por último, este precepto legal dispone que los particulares o sus apoderados podrán autorizar por escrito al Licenciado en Derecho que a su nombre reciba notificaciones y quien esté así autorizado podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

2.5. Elementos de la demanda

En cuanto a este rubro debemos de precisar que las formalidades a que está sujeto el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto de los elementos que integran la demanda son los siguientes:

a). Demanda. La demanda debe ser por escrito, tal y como lo señala el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación en su parte conducente, lo cual implica que el actor tenga la seguridad jurídica en cuanto a la pretensión perseguida en el juicio instaurado ante dicho tribunal. Su escrito inicial de demanda deberá ir firmado por quien lo formule ya que la omisión de este requisito implicaría tener por no presentada la demanda, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que se imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

En esta misma tesitura el artículo 208 del Código en comento señala de forma clara y precisa lo que debe indicar la demanda, siendo partes integrantes de la misma las siguientes:

1. El nombre y domicilio del demandante.
2. La resolución que se impugna.
3. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
4. Los hechos que den motivo a la demanda.
5. Las pruebas que se ofrezcan. En caso de que se ofrezca la pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
6. Los conceptos de impugnación.
7. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
8. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento de demanda".

También se advierte en este mismo precepto que cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Asimismo se debe de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia Sala.

2.6. La demanda.

Siguiendo este orden de ideas en términos del Código Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda, lo cual debe hacerse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado o el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya hecho sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha.

La sustanciación del procedimiento en el juicio de nulidad puede variar en los siguientes casos:

a). Si la demanda que se presente no satisface los requisitos exigidos por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, en tal virtud la Sala Regional a la que haya tocado el conocimiento del asunto no debe admitir, ni desechar la demanda, sino que debe requerir primero al demandante, para que en un plazo de cinco días ajuste su demanda a lo prevenido por los preceptos legales mencionados en el acuerdo por el cual se le requiere, ya que en caso de no cumplir con el citado requerimiento, se tendrá por no presentada la demanda o, en su caso, de tener por no ofrecidas las pruebas de que se trate. Vencido el plazo, si se cumplió el requerimiento la demanda se admite y sigue su trámite normal y si no se cumplió, se hace efectivo el apercibimiento.

b). Cuando se impugna una negativa ficta, o bien una resolución que carece de fundamentación y motivación, la demanda se admite y se corre traslado a las autoridades demandadas y una vez que éstas producen su contestación a la demanda y señalan en ella los motivos y fundamentos en que apoyan su resolución, se le corre traslado de esta contestación al demandante, quien conforme al artículo 210 del Código Fiscal de la Federación tiene derecho a ampliar su demanda dentro de los cuarenta y cinco días

siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva, para poder referirse a dichos motivos y fundamentos y alegar lo que a su derecho convenga y poder ofrecer las pruebas que estime pertinentes. Hecho lo anterior continúa el trámite normal del procedimiento.

2.7. Anexos de la demanda.

Por su parte el artículo 209 del Código de la materia señala que al escrito de demanda se deben acompañar los siguientes documentos:

“1. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

2. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

3. El documento en el que conste el acto impugnado.

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

4. La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de la notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandante al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

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

6. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.

7. Las pruebas documentales que ofrezca”.

También se prevé que cuando las pruebas documentales no obran en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse se documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá de señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible y para este efecto deberá el demandante identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que puede tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. Así también se prevé que en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se acompaña a la demanda alguno de los documentos indicados, el magistrado instructor requerirá, mediante notificación personal a la actora, para que en el plazo de cinco días presente dichas documentales, apercibiéndolo de que si no lo hace se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, si se trata de estos documentos, o se tendrá por no presentada la demanda, si se trata de los demás documentos.

2.8. Contestación de la demanda.

Una vez que se haya dictado el acuerdo admisorio de la demanda y se hubiere corrido traslado a las demandadas con ella y de los documentos anexos, las demandadas contarán con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para formular su contestación, según lo dispone el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación. Los requisitos que debe contener la contestación de la demanda los encontramos en el artículo 213 del código antes referido, y son los siguientes:

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

2. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
3. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
4. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.
5. Las pruebas que ofrezca”.

También señala que en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los puntos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito e de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Si en la contestación de la demanda no se hace alguno de los señalamientos que exige el artículo 213 del Código en comento o no se acompaña al escrito alguno de los documentos previstos en el artículo 214 del mismo ordenamiento, se procede en términos similares a los dispuesto por los artículos 208 y 209 del Código Tributario Federal para el caso de la demanda y se debe formular requerimiento al demandado para que subsane la irregularidad; el plazo para cumplir y los efectos del incumplimiento son iguales a los previstos en la demanda.

Por disposición expresa del artículo 215 del mismo Código, en la contestación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y en caso de resolución negativa ficta la autoridad debe de expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma. Este mismo precepto legal prevé que en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada puede allanarse a las pretensiones de la actora o revocar la resolución impugnada.

El artículo 216 señala que si hay contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquella, únicamente se tomará en cuenta, respecto de estas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

2.9. Ampliación de la demanda.

La figura de la ampliación de la demanda y sus requisitos de procedencia los encontramos en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación. Mediante las reformas que sufrió el citado artículo en el año de 1996, el plazo de 45 días se redujo a 20 días, término que comienza a contarse desde el día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por admitida la contestación a la demanda.

La ampliación de la demanda podrá hacerla el promovente cuando impugne una negativa ficta, ya que, precisamente por la naturaleza de esta figura, habrá de ser hasta la contestación de la demanda en la que el promovente conocerá la motivación y el fundamento legal que la autoridad emita respecto a la resolución negativa que impugnó. Es recomendable que una vez conocida la contestación de la autoridad, el promovente haga la ampliación de la demanda con el fin de desvirtuar los fundamentos que la autoridad invoque a favor del acto administrativo que se pretenda anular. Si bien puede conformarse con los argumentos de impugnación propuestas en su demanda inicial sin proceder a la ampliación de la misma, esto no es suficiente para que el promovente tenga una posición firme dentro del juicio que se ha iniciado por su pretensión, ya que esto traería consigo un alto riesgo de que se declare la confirmación del acto combatido.

Luego entonces es procedente la ampliación de la demanda dentro del juicio de nulidad, cuando contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, se den a conocer en la contestación, conforme a lo dispuesto en el artículo 210, fracción II, del citado ordenamiento fiscal.

También es procedente la ampliación de la demanda, en los casos en que se alegue que el acto administrativo no fue notificado o lo fue ilegalmente; o bien, cuando con motivo de la contestación, se haga del conocimiento del promovente cuestiones que eran ignoradas por él al momento de presentar la demanda, siempre y cuando no se cambien los fundamentos de derecho en la contestación de la autoridad. Este último caso o hipótesis de procedencia para la ampliación de la demanda, fue introducida en el artículo 210 del Código en comento, en la reforma que sufrió en el año de 1996.

En el escrito de ampliación de la demanda, se deberá indicar el nombre del actor y el número del juicio en el que se actúa, anexándose al mismo las copias para el traslado, así como las pruebas y los documentos que se presenten en apoyo de los conceptos de impugnación que consten en dicho escrito de ampliación.

En relación con las pruebas documentales que no obren en poder del demandante o que éste no haya podido obtenerlas, será aplicable lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 209, en el sentido de que se debe señalar expresamente el archivo en que se encuentran, identificándolos con toda precisión, acompañando copia de la solicitud que de los mismos hizo el promovente, cumpliendo además con el requisito de que dicha solicitud debe presentarse cinco días antes de presentar la ampliación. Este requisito de los cinco días debe observarse, en razón de la redacción contenida en el penúltimo párrafo del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala: "será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 209 de este Código".

Si no se adjuntan las copias referidas en el escrito de ampliación, el Magistrado instructor, requerirá al promovente para que las presente dentro de cinco días. Si no se presentan, la ampliación se tendrá por no presentada; o bien, si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, se tendrán por no ofrecidas.

Cabe señalar que el auto que deseché o tenga por no presentada la ampliación de demanda puede ser combatido mediante el recurso de reclamación que contempla el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación. Si en la interlocutoria se confirma dicho desechamiento, éste podrá ser impugnado en el Amparo Directo que se interponga en contra de la sentencia que declare la validez del acto impugnado.

2.10. Contestación de la ampliación.

En cuanto a este rubro, el demandado tendrá un plazo de veinte días hábiles para dar contestación a la ampliación de la demanda, donde debe expresar los requisitos que determina el artículo 213 del Código Fiscal para la contestación de la demanda inicial, así como adjuntar los documentos previstos en el artículo 214 del mismo ordenamiento legal, con excepción de los que ya hubiera acompañado a su escrito de contestación.

Si no se produce la contestación en tiempo o no se refiere a todos los hechos de la ampliación de la demanda, se tendrán como ciertos los que el promovente le impute de manera precisa y determinada al demandado salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios, tales imputaciones resulten desvirtuadas. En el caso de la contestación a la ampliación de la demanda, se aplican las mismas consecuencias negativas que surten para la falta de contestación en tiempo o que no se refiere a todos los hechos respecto del escrito inicial de demanda.

2.11. Las pruebas.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en los procedimientos contenciosos que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesión de las autoridades en las que se tenga que absolver posiciones, así como la petición de informes, a menos que estos consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

El objeto de la prueba son los hechos dudosos o controvertidos, como dicen unos, o bien los hechos discutidos o discutibles, como dicen otros, de modo que el fin de la prueba es el de formar la convicción del juzgador respecto de la existencia y circunstancias del hecho que pretendemos cause una certeza jurídica a nuestro favor respecto de la pretensión que perseguimos.

Hay que reconocer que la doctrina reconoce que el principio de la carga de la prueba o de la necesidad de probar tiene sus excepciones derivadas del objeto mismo de la prueba, de modo que no necesitan pruebas, entre otros, los hechos admitidos o confesados, en virtud de que es reconocido un hecho por lo que la prueba que se hiciera sobre estas sería superflua y contraria al principio de economía procesal.

En el mismo ordenamiento legal se hace mención de que las pruebas supervenientes podrán presentarse, siempre y cuando no se haya dictado sentencia, en cuyo caso, el magistrado instructor deberá dar vista a la contra parte para que en plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

En el último párrafo del citado ordenamiento se determina que el magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Para el tratadista *Raúl Lobato Rodríguez* “lo técnicamente correcto, jurídica y procesalmente, es que el rendimiento de las pruebas sea posterior al conocimiento de la contestación de la demanda, pues sólo hasta entonces se puede saber si hay hechos admitidos por las partes y que, por lo tanto, no requieren ser probados, o bien, cuales son los hechos dudosos o controvertidos que si necesitan ser probados. Esto, además, permite evitar el rendimiento de pruebas superfluas que sólo abultan inútilmente los expedientes”⁴¹.

⁴¹ Lobato Rodríguez, Raúl. *Derecho Fiscal*. (Segunda edición). Ed. Harla. 1999, pag 309.

Lo señalado anteriormente tiene razón de ser, en el sentido de que las pruebas que aporten las partes formarán convicción en el ánimo del juzgador, toda vez que éste sólo tomará en cuenta aquellas que se relacionen con la litis planteada por las partes, pero no debemos de pasar por alto que en relación con el ofrecimiento y rendición de las pruebas documentales lo que señala el segundo párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, la cual establece que cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, por lo que el demandante deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada, en consecuencia se entenderá que el demandante tiene a su disposición los documentos que solicitó ante la autoridad que los tiene en su poder.

En relación, a lo anterior si la autoridad no cumpliera con la obligación señalada, el propio artículo 233 del Código en comento prevé que la parte interesada puede solicitar al Magistrado instructor que requiera a la autoridad omisa y si persiste la omisión se prevé que cuando sin causa justificada la autoridad no expida las copias de los documentos ofrecidos por la actora para probar los hechos imputados a aquella y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos y si la autoridad no es parte, el magistrado instructor puede hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto del equivalente el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre, a los funcionarios omisos.

En su último párrafo, el precepto legal aludido prevé que cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el Magistrado instructor podrá

considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada. La finalidad que parece advertirse en este artículo 233 es la de garantizar a las partes en el juicio la posibilidad de aportar las pruebas documentales que consideren convenientes a sus intereses.

En cuanto al desahogo de la prueba pericial, según lo dispuesto por el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación, se llevará a cabo de la siguiente manera:

1. En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de Ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.
2. El Magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.
3. En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el Magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.
4. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso en la fracción III de este precepto.
5. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiera perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya

lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiéndose cubrir sus honorarios por las partes.

Para el desahogo de la prueba testimonial, el artículo 232 del Código Fiscal establece que se debe requerir a la parte oferente de la prueba para que presente a los testigos y si la parte oferente manifiesta no poder presentarlos, el magistrado instructor los debe citar para que comparezcan el día y hora que al efecto señala. De los testimonios se debe de levantar un acta pormenorizada y pueden serle formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Se prevé en este precepto que las autoridades rendirán su testimonio por escrito

También se contempla que cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto.

En cuanto al valor probatorio de las pruebas que se ofrecieron dentro del juicio de nulidad de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, que establece que harán prueba plena:

1. La confesión expresa de las partes
2. Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario.
3. Hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

Por último y en relación con lo antes señalado el tratadista *Alberto Sánchez Pichardo* comenta "en cuanto a las pruebas pericial y testimonial, y las demás pruebas ofrecidas, estas quedarán a la prudente apreciación de la Sala, lo que supone que, a diferencia de aquellas que hacen prueba plena, no están sujetas a un sistema tasado, sino libre o de íntima convicción, o en conciencia, lo que se reafirma por el último párrafo del artículo 234 del Código Fiscal, que establece: "Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de

las presunciones formadas, la Sala adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia". De todo lo cual se deduce que el sistema de valoración de las pruebas dentro del procedimiento contencioso-administrativo es mixto⁴².

2.12. Los alegatos.

El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación establece que el magistrado instructor notificará por lista a las partes indicándoles que tienen un término de cinco días para presentar alegatos, una vez que haya concluido la sustanciación del juicio, y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución.

Esto implica que el juicio se va a sustanciar hasta antes de los alegatos, y una vez presentados éstos, se cierra la instrucción. El juez se instruye mediante la sustanciación del juicio, es decir, mediante el desarrollo procesal durante el cual las partes tratan de probar los extremos de su acción y de sus excepciones. Así pues los alegatos, son consideraciones y argumentos legales de las partes por los que tratan demostrar al juzgador que el desarrollo procesal se ha inclinado en su favor, ya que las pruebas aportadas por su parte han demostrado los hechos por él afirmados, siendo aplicable el derecho invocado para que se emita sentencia a su favor.

En el procedimiento contencioso-administrativo contenido en el Código Fiscal, se le otorga gran importancia a los alegatos de las partes, al grado de que incluso establece que los que se presenten en tiempo "deberán ser considerados al dictar sentencia", aunque también se prevé que si al término de este plazo no se presentan los alegatos quedará cerrada la instrucción para elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

⁴² Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 1999, pág 465.

Por último debe considerarse que los alegatos deberán consistir en argumentos que demuestren el por qué el derecho es favorable a la parte que los expone, pero sin variar la litis propuesta en el escrito de la demanda y de contestación. Asimismo, si bien la Sala del conocimiento está obligada a considerar en sentencia los alegatos presentados por las partes, éstos deberán de ser propuestos sin que se repitan los agravios propuestos en el escrito inicial de demanda o los argumentos que combaten dichos agravios, en el caso del escrito de contestación, en cuyo caso, la Sala estará justificada a no tomarlos en cuenta, sin que esto implique violación procesal en perjuicio de las partes.

2.13. La sentencia.

Un aspecto que cobra mayor primacía en la presente investigación es el referente a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es por eso que en este tema abordaremos aspectos generales de dichas sentencias para entrar con más profundidad a su estudio en el siguiente capítulo.

Las sentencias pueden pronunciarse por unanimidad o por mayoría de votos, por lo tanto, si el proyecto del Magistrado instructor es aprobado por los otros dos Magistrados se firma y queda elevado a la categoría de sentencia; cuando la aprobación es por mayoría, el Magistrado disidente puede limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o puede formular voto particular razonado para lo cual tiene un plazo de diez días, transcurrido el cual, si no lo formuló, pierde el derecho de hacerlo y debe devolver el expediente y si no lo devuelve incurre en responsabilidad; si el proyecto del magistrado instructor no es aceptado por los otros magistrados, el fallo se dicta con los argumentos de la mayoría y el proyecto puede quedar como voto particular.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación señala que la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se deben fundar en Derecho y deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo los Magistrados la facultad de invocar hechos notorios. Además, las Salas pueden corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y

examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación de la demanda. Desde luego, no puede haber pronunciamiento de la Sala, sino sobre los actos impugnados de manera expresa en la demanda.

La sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben de satisfacer el principio de congruencia, es decir, que deben tener un desenvolvimiento lógico y debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes. Sobre este principio podemos señalar la siguiente tesis:

“...CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS, EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE. El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales, y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los juriscónsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera, que es a la que se refiere el asunto sometido a la consideración de este tribunal, consistente en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación en los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación al establecer, “Las sentencias del tribunal Fiscal de la Federación se fundaran en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que admitan recurso”. Luego entonces, las salas del Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación debe observar en toda sentencia el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas

valer por los que controvierten, además sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre si o con los puntos resolutivos...⁴³.

Actualmente este principio lo encontramos contenido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en su texto vigente, por lo que se considera vigente el principio de congruencia señalado con antelación por los Tribunales Colegiados Federales.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación señala las causales de nulidad de una resolución administrativa y son las siguientes:

- “1. La incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
2. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
3. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades”.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en Tratados y Convenios Internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

⁴³ Amparo directo 716/80. Química Somex, S.A. 28 de agosto de 1980. Unanimitad de votos. Ponente Genaro David Gongora Pimentel. Secretario Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Suprema Corte de Justicia de la Nación informe 1980. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en Materia Administrativa. Pág. 115.

En cuanto al sentido de la sentencia, de acuerdo a lo previsto por el artículo 239 del Código de la materia, tenemos que el fallo puede reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada; si declara la nulidad para determinados efectos, se debe precisar con toda claridad la forma y términos en que la autoridad administrativa realice el fallo expresado en la sentencia, salvo que se trate de facultades discrecionales y si la sentencia obliga a la autoridad administrativa a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, debe cumplirse lo ordenado en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del propio Código Tributario para que se extingan las facultades de actuar de las autoridades fiscales.

Ahora analizaremos en forma breve lo que corresponde a la "excitativa de justicia", ya que tiene íntima relación con la sentencia que emita dicho órgano colegiado. Si dentro del plazo legalmente señalado el Magistrado instructor no formula el proyecto de sentencia o la Sala no dicta la sentencia las partes pueden formular excitativa de justicia ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en este caso de acuerdo al artículo 241 del mismo Código el Presidente del Tribunal solicitará al Magistrado instructor o al Presidente de la Sala, según sea el caso, un informe, el que se debe rendir en un plazo de cinco o tres días, respectivamente. Si se considera fundada la excitativa, se concede al Magistrado instructor un nuevo plazo que no excederá de quince días, o a la Sala uno de diez días para que formule su proyecto o dicte sentencia, según sea el caso, y si no se cumple se sustituye al Magistrado o a los Magistrados renuentes.

2.14. Noción general de la sentencia.

Previo al estudio de las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a la problemática que se enfrentan sus sentencias en cuanto a su cumplimiento, conviene saber que se entiende por sentencia, claro está desde una perspectiva general para irnos adentrando en el tema principal de estudio.

En su acepción genérica, se entiende por sentencia, el acto solemne que pone fin a la contienda, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto de la litis.

En una concepción más amplia *Quintana Valtierra* explica “la sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juzgador, previo al análisis de la litis planteada y la valoración de las pruebas, define una controversia”⁴⁴.

De lo anterior se desprende, que la sentencia implica estudio previo y lógico de la litis planteada para llegar a una conclusión que resuelva el conflicto sometido al juez o tribunal. Por tanto la sentencia se integra por la relación de los hechos que aparecen en el proceso, los fundamentos legales de la resolución y los puntos resolutivos.

Desde luego, debe entenderse que esta función jurisdiccional, por demás delicada y trascendental, se debe llevar a cabo dentro de un marco de absoluta imparcialidad, lo que obliga al juzgador a no tomar en consideración situaciones que se encuentren fuera de la pretensión planteada por las partes, toda vez que de ser así desaparecería su carácter neutral, ya que se convertiría en un defensor de las partes y no de la causa que originó la litis en el juicio seguido ante dicho tribunal.

2.15. Concepto de sentencia.

A continuación señalaremos algunas de las definiciones expresadas por los diversos autores en cuanto a la definición del término sentencia.

La sentencia para *Manresa* y *Navarro* es considerada como “el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito”⁴⁵.

⁴⁴ Quintana Valtierra y Rojas Yañez Jorge. Derecho Tributario Mexicano. México Ed, Trillas. 2000. pág 621.

⁴⁵ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Novena edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1976, pag. 720.

Por su parte *Ugo Rocco* citado por el tratadista José Becerra Bautista, la sentencia se define como "el acto por el cual el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto, declara qué tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado"⁴⁶.

A su vez *Chiovenda* citado por el mismo autor, la define como "la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia de una voluntad concreta de la ley, que garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de la voluntad de la ley deducida en juicio"⁴⁷.

Jaime Guasp señala que "la sentencia es el órgano jurisdiccional en que este emite su opinión sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión"⁴⁸.

Para *Eduardo Pallares* "la sentencia es el acto jurídico por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso"⁴⁹.

A la vez *Becerra Bautista*, define a la sentencia como "la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre las partes"⁵⁰.

Por último el tratadista *Humberto Briseño Sierra* dice que "la sentencia es el acto del juzgador que tiene trascendencia, no sólo porque se va hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de éste los actos de eficacia y de eficiencia, para dejar resuelto el litigio". Además que es "la resolución de un tercero imparcial sobre el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo"⁵¹.

⁴⁶ Becerra Bautista, José. Ob cit., pag 170.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Becerra Bautista, José, Ob cit., pag 169.

⁵⁰ Pallares Eduardo, Op cit., pag 721.

⁵¹ Briseño Sierra, Humberto. La Sentencia Naturaleza y Alcances, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco años al Servicio de México, Tomo II. Primera edición 1982, Pág. 556.

Podemos concluir que de las anteriores definiciones expresadas por los diferentes doctrinarios contempla una uniformidad en el sentido de expresar que la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la cuestión principal ventilada en el juicio, o algunas de carácter procesal que se hayan suscitado durante la tramitación del juicio.

2.16. Requisitos formales y materiales de la sentencia,

Ahora bien, determinaremos cuales son los requisitos esenciales que debe contener toda sentencia, ésta debe satisfacer requisitos de forma y de fondo; los requisitos formales, son aquellos que comprenden la formación o estructura. La estructura de toda sentencia se compone de cuatro grandes secciones, las cuales señalamos a continuación:

1. El Preambulo o identificación. Este consiste esencialmente en establecer todos los datos conducentes que sirvan para identificar plenamente el asunto.
2. Relatando o Narración. En él se comprenden las consideraciones de tipo histórico descriptivo, en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, señalando la posición de cada una de las partes, sus argumentos, las pruebas ofrecidas etc.

Es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, es decir, la síntesis de los puntos más importantes de la demanda, contestación, los medios de prueba ofrecidos y desahogados por cada parte, los problemas jurídicos planteados, entre otras situaciones que surgan durante la substanciación del procedimiento.

3. Considerandos. Se trata de la parte que cobra mayor primacía, ya que es aquí donde el juzgador vierte las conclusiones a las que ha llegado, producto del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas ofrecidas por las partes para causar convicción en su juicio, para que éste pueda aplicar la norma abstracta al caso concreto controvertido sometido a su conocimiento.

4. Puntos Resolutivos. Aquí es donde en forma muy concreta se precisa el sentido de la resolución, señalando a cual de las partes le es favorable, ya sea el actor o el demandado, en el caso de existir una condena se debe de precisar en que consiste ésta, siendo un elemento esencial el plazo para su cumplimiento. Es la parte que pone fin a la substanciación del procedimiento a través de las pretensiones, hechos y pruebas planteados por las partes.

En cuanto a los requisitos materiales o de fondo estos comprenden los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe contener, los cuales de acuerdo con de *Pina y Castillo Larrañaga* son: "a) Congruencia; b) Motivación; y c) Exhaustividad"³².

a). Congruencia. Referente a este rubro podemos decir que se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo expuesto por las partes y lo considerado por el tribunal u órgano que se avoque al conocimiento de la litis.

b). Motivación. Es la obligación que tiene toda autoridad de expresar claramente los razonamientos y fundamentos de su resolución, esto lo encontramos consagrado en el artículo 16 de nuestra ley suprema la cual señala: "nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento", lo que consagra de manera expresa el derecho que tiene todo gobernado a que los actos de autoridad que afecten su esfera jurídica sean emitidos por una autoridad competente, por lo que está debe de fundar y motivar los actos que realice en función de sus actividades, esto es así, la autoridad se encuentra obligada a señalar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación (fundamentación), y los motivos o razonamientos que lo guiaron a aplicar la debida fundamentación al caso concreto (motivación).

³² De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. México 1969. Editorial Porrúa, S.A., 8ª. Edición, pag. 285.

c) Exhaustividad. Este requisito es la consecuencia de los anteriores en el sentido de que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes, por lo que analizará todas las pruebas ofrecidas por las mismas.

2.17. Objeto de la sentencia.

Desde nuestro punto de vista podríamos decir que el objeto de la sentencia es la de dar una interpretación lógico jurídica de las pretensiones en debate, ya que de solo existir una pretensión, como lo sería en el caso del recurso administrativo se estaría aplicando el derecho autoritariamente, es decir, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según sea la interpretación de la autoridad.

Es así como advertimos que la sentencia es un acto imperativo, porque la sentencia no puede quedar a la voluntad de las partes en contienda, ya que de ser así el tercero imparcial que en este caso sería el juez u órgano encargado de la impartición de justicia tendría el carácter de mediador, un amigable componedor, un perito o asesor, dejando de ser una autoridad cuya competencia específica es la de imponer el derecho sobre la cuestión presentada ante él, por lo que el objeto principal de la sentencia es la aplicar la ley de la manera más apropiada y justa para poder así lograr una de las finalidades torales del derecho que es la alcanzar la paz social entre los individuos integrantes de la sociedad.

CAPÍTULO TERCERO.

TIPOS DE SENTENCIAS QUE EMITEN LOS ORGANOS JURISDICCIONALES ENCARGADOS DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

3.1. Clasificación de las sentencias

No hay un criterio unánime sustentado por los doctrinarios en cuanto a establecer una clasificación respecto de las sentencias, así podemos nombrar a Alfredo Rocco en Italia; Coviello en el propio país, a Kholer en Alemania, así también a Amilcar Mecader en Argentina.

Incluso la clasificación ha ido aumentando por autores como Kisch en Alemania, el cual nos hace referencia a sentencias de tipo determinativas, en nuestro país Eduardo Pallares incluye a las preservativas, por su parte Couture en Uruguay agrega a las provisionales, las condicionales y las alternativas.

Ahora bien a decir de *Teresita Rendon Huerta* "las sentencias en general pueden ser definitivas e interlocutorias, con base en el criterio de la eficacia de la sentencia misma con relación al proceso"⁵³.

⁵³ Rendon Huerta Barrera, Teresita. *Seis Estudios Especiales entorno a la Jurisdicción Administrativa* Editorial Orlando Cárdenas. México 1991. pag 53.

Esta clasificación vista desde este punto, la podemos aplicar de una manera general a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que este emite sentencias definitivas, las cuales resuelven el fondo del asunto, y las interlocutorias que resuelven cuestiones incidentales como lo son: la suspensión de conformidad con el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, recurso de reclamación, suspensión a la queja, etc. Ahora bien, conforme a nuestro derecho, el Código Federal de Procedimientos Civiles, solo reconoce como sentencias a las siguientes:

La sentencia declarativa, ésta solo se limitará a reconocer o negar la validez legal de la pretensión, estas sentencias derivan de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre de la norma jurídica o de su aplicación.

La sentencia de tipo constitutiva, que deriva de la palabra *constituir*, que jurídicamente significa, crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, ya que produce el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha, creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo que se produce desde el momento en que la sentencia pasa al grado de cosa juzgada. Lo anterior tiene su aplicación cuando no existe norma abstracta aplicable, por lo que el juzgador a través de la sentencia crea el derecho, o cuando a consecuencia del fallo, se crean situaciones jurídicas diversas, las cuales no existían hasta antes del juicio.

Por último la sentencia de condena, esta es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, esta prestación deriva, no de la voluntad del juzgador, ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto.

A su vez las sentencias de condena se clasifican en tres tipos que son: de dar, de hacer y de no hacer, aunque todas ellas se fincan en una pretensión a cargo del vencido, por lo que se refiere a las de dar, tenemos que hay una transmisión de bienes, en las de hacer nos encontramos ante la realización de una obra y en las de no hacer hay una abstención.

En este t3pico, la 3nica sentencia susceptible de realizaci3n coactiva, es la de dar, ya que las otras dos, en caso de incumplimiento por el vencido en el litigio, se resuelve por medio de la indemnizaci3n en cantidad liquida, la cual puede ser objeto de ejecuci3n.

3.2 La sentencia en el Derecho Com3n.

En este tema abordaremos el contenido y efectos que produce la sentencia en el Derecho Com3n, es decir, en el Derecho Civil, ya que consideramos que de su desarrollo y exposici3n entenderemos el efecto ejecutivo que tienen estas sentencias.

Es as3 como en esta rama del Derecho el significado de la palabra sentencia a decir de *Rafael de Pina* "debiera reservarse 3nicamente, a la resoluci3n judicial en virtud de la cual el 3rgano jurisdiccional competente, aplicando las normas al caso concreto, decide la cuesti3n planteada por las partes"⁵⁴.

Sin embargo en la realidad jur3dica nos damos cuenta que la denominaci3n de la palabra sentencia tambi3n se aplica a resoluciones que no son propiamente emitidas por el poder judicial, como lo es por ejemplo las sentencias que emiten los tribunales administrativos, los cuales no pertenecen al poder judicial.

La sentencia civil tiene una eficacia imperativa y obligatoria, ya que la parte vencida, una vez que la sentencia ha quedado firme no puede dejar de cumplirla, a menos que la parte que ha ganado renuncie a su ejecuci3n, por lo que la eficacia de la sentencia civil se encuentra en la obligaci3n que se impone a la parte vencida de comportarse de acuerdo a lo resuelto por el juzgador.

En cuanto a la formaci3n de la sentencia, est3 se puede formar seg3n el 3rgano jurisdiccional que puede ser unipersonal o colegiado. Es unipersonal, cuando el juez emite su sentencia en base a todos los elementos recopilados durante el proceso y

⁵⁴ De Pina, Rafael. Instituciones de Derecho Procesal Civil. (Decimotava edici3n). Mexico 1988. Edit. Porr3a, S.A. p 333 y 334.

haciendo uso de su propio esfuerzo. En el segundo de los casos, la sentencia se produce por la interacción de varios Magistrados, los cuales integran el tribunal, en este caso se nombra a un ponente, el cual elaborará un proyecto de sentencia sometido a votación por lo demás, siendo el fallo el resultado de dicha votación.

Los requisitos que debe de cumplir la sentencia en el Derecho Común son los mismos que contiene toda sentencia, los cuales abordamos en temas anteriores, por lo que solamente señalaremos aspectos importantes de estos requisitos.

Los requisitos formales que conforman la estructura de la sentencia, en cuanto a la redacción y los elementos que ésta deba contener se dividen en cuatro grandes secciones que son: El preámbulo, el cual contiene el señalamiento del lugar y de la fecha del tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso que se está dando en el proceso. Los resultandos, son consideraciones de tipo histórico-descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto. Los considerandos, es la parte medular de la sentencia, ya que aquí se llega a las conclusiones y opiniones del tribunal en base a las pretensiones y resistencias de las partes. Los puntos resolutivos, son la parte final de la sentencia, en ellos se resuelve el asunto.

Por lo que hace a los requisitos materiales, varios autores coinciden en que son tres y son: la congruencia, consistente en la relación lógica entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal. La motivación, es la obligación del tribunal para expresar los motivos, razones y fundamentos de la resolución. En cuanto a la exhaustividad, se deben de estudiar todas las cuestiones planteadas por las partes.

Los efectos que produce la sentencia son diversos, según la especie y la materia sobre a cual recaen pero los principales son los siguientes: a) La cosa juzgada, b) La llamada impropia a decir de varios autores, *actio judicati*, o sea la facultad que corresponde a la parte que ha obtenido sentencia favorable de hacerla ejecutar judicialmente cuando el vencido no la cumple de modo voluntario, y c) Las costas procesales.

Por lo que hace a la cosa juzgada, ésta puede entenderse en dos sentidos: formal o procesal, y sustancial y material. En el primero se da imposibilidad de impugnación de la sentencia recaída aún proceso, ya sea por que no exista recurso contra ella, o bien porque se haya dejado transcurrir el término señalado para interponer el recurso.

En el segundo *Chiovenda* comenta, "la cosa juzgada consiste en la indiscutibilidad de la esencia de la voluntad concreta de la ley afirmada en la sentencia. La eficacia de la cosa juzgada en sentido material se extiende a los procesos futuros; en consecuencia, lo que se establece en la sentencia basada en autoridad de cosa juzgada no puede ser objeto de nuevo juicio, ésta es la verdadera cosa juzgada"⁵⁵.

En este sentido cabe resaltar que la cosa juzgada en sentido material, no goza de una verdadera aplicación ya que aún cuando la autoridad ha emitido una sentencia conforme a derecho, el vencido en este caso puede hacer uso del Juicio de Garantías, ante lo cual nos encontraríamos nuevamente en el desarrollo de un proceso, el cual concluirá hasta que nuevamente se dicte otra sentencia.

Así, la cosa juzgada en el pensamiento de los procesalistas establece la presunción de *jure et de jure*, es decir, que la ejecutoria se tiene como verdad inalterable, ya que contiene la verdad y la exacta aplicación de la norma legal a un caso concreto, y por tanto no puede impugnarse, ni modificarse, por motivo, autoridad o tribunal alguno.

Ahora bien, para afirmar la fuerza y la autoridad de la cosa juzgada y hacerla práctica y efectiva, conceden las leyes una acción y una excepción. La acción corresponde a la parte que obtuvo la resolución favorable para pedir la ejecución de la sentencia en contra del vencido o para reclamar la cosa ganada en el litigio, siempre y cuando no haya prescrito la acción para hacer valer ese derecho.

⁵⁵ Cfr. *Chiovenda*. Principios. T.II. pag 412.

Por lo que hace a la excepción denominada "*exceptio rei judicatae*", la cual tiene el carácter de perentoria y compete sólo a aquellos que han sido parte en un juicio anterior, los cuales manifestarán que la litis planteada ya tiene el carácter de cosa juzgada.

Establece el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que existe la cosa juzgada desde el momento en que la sentencia causa ejecutoria, por lo que dicha ejecutoria de acuerdo con el código en comento se produce por ministerio de ley o por resolución judicial.

Causa ejecutoria por ministerio de ley conforme al artículo 426 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

"ARTICULO 426 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Hay cosa juzgada cuando la sentencia causa ejecutoria.

Causan ejecutoria por ministerio de la (sic) ley:

I.- Las sentencias pronunciadas en juicios que versen sobre la propiedad y demás derechos reales que tengan un valor hasta de sesenta mil pesos. Los demás negocios de jurisdicción contenciosa, común o concurrente, cuyo monto no exceda de veinte mil pesos. Dichas cantidades se actualizarán en forma anualizada que deberá regir a partir del 1.º de enero de cada año, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México. Se exceptúan los interdictos, los asuntos de competencia de los jueces de lo familiar, los reservados a los jueces del arrendamiento inmobiliario y de lo concursal.

II.- Las sentencias de segunda instancia;

III.- Las que resuelvan una queja;

IV.- Las que dirimen o resuelven una competencia, y

V.- Las demás que se declaran irrevocables por prevención expresa de la ley, así como aquellas de las que se dispone que no haya más recurso que el de responsabilidad;

VI.- Las sentencias que no puedan ser recurridas por ningún medio ordinario o extraordinario de defensa⁵⁶

Y causan ejecutoria por declaración judicial de conformidad con el artículo 427 de la ley en comento

“ARTICULO 427 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Causan ejecutoria por declaración judicial:

I.- Las sentencias consentidas expresamente por las partes o por sus mandatarios con poder o cláusula especial;

II.- Las sentencias de que hecha notificación en forma, no se interpone recurso en el término señalado por la ley, y

III.- Las sentencias de que se interpuso recurso pero no se continuó en forma y términos legales o se desistió de él la parte o su mandatario con poder o cláusula especial⁵⁷”

El tratadista *De Pina* señala que “la cosa juzgada se ha fundado, bien en que es una exigencia práctica impuesta por la necesidad de asegurar la certidumbre en el goce de las cosas y derechos que nos pertenecen, bien es la consideración de que constituye un medio de pacificación social⁵⁸”.

Citando el mismo autor, el cual dice que la cosa juzgada es una institución de extraordinaria utilidad social, pues sin ella, como dijo LAURENT, el clásico civilista francés, el mundo sería un verdadero semillero de pleitos.

Consideramos validez las palabras expresadas por dicho autor, toda vez que lo que busca una persona al dirigirse a un órgano jurisdiccional es precisamente la de obtener

⁵⁶ Código Federal de Procedimientos Civiles artículo 426.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ De Pina. Ob cit. Pág 344.

certidumbre en cuanto a sus pretensiones y no solamente la de expresar lo que a su derecho corresponde, sino también conseguir una resolución que determine su situación jurídica frente a cualquier persona, órgano o dependencia de la administración de justicia en nuestro país.

En ese orden de ideas, pasaremos al estudio de la "*actio judicati*". Así pues el vencido al final del proceso puede adoptar dos posiciones, la primera consistente en acatar el fallo y cumplirlo voluntariamente o al contrario, desobedecer el mandato contenido en la sentencia. En éste último caso se abre la posibilidad de la ejecución forzosa ante el incumplimiento de la parte vencida.

El cumplimiento voluntario por parte del vencido, en cuanto al contenido de la sentencia elimina la necesidad de su ejecución forzosa.

La ejecución forzosa de la sentencia, es una consecuencia del mandato de autoridad que corresponde a toda resolución judicial, la cual se impone para impedir dentro de lo humanamente posible que queden fallidas por voluntad del vencido en juicio, las legítimas pretensiones del vencedor en el proceso.

Tradicionalmente los autores han señalado, que la facultad que se le ha atribuido al vencedor para obtener la ejecución forzosa de la sentencia, ha sido considerada como una acción, la denominada "*actio judicati*".

Por lo que respecta las costas procesales, estas pueden tener diversos significados, pero debemos de partir de lo expresado en el artículo 17 de nuestra Constitución Política Mexicana el cual establece "la prohibición de costas judiciales"⁹⁹, entendiéndose por esto la prohibición de que la administración de justicia le cueste a los particulares.

⁹⁹ Artículo 17 de nuestra Constitución Política en su texto vigente.

En otro sentido, las costas procesales deben entenderse como las cantidades que por concepto de honorarios se pagan a la parte que haya obtenido sentencia definitiva favorable, debiéndose agregar a éstas los gastos comprobados en que incurran las partes con motivo del proceso, como lo son viáticos, honorarios a peritos y todos aquellos gastos que sean consecuencia y tengan relación directa en el proceso; las costas se regularán por el arancel previsto en la Ley.

Ahora bien, la condena en costas presupone que su pago haya sido expresamente solicitado por las partes en el juicio, por lo que dicha condena debe de responder a tres orientaciones o sistemas que son:

1. El vencimiento puro y simple.
2. La compensación o indemnización.
3. La sanción por la temeridad del litigante.

El primero de estos sistemas, sostiene que el triunfo es por sí razón generadora de una pena adicional para el que ha perdido. La segunda de estas responde al propósito de restituir a quien injustificadamente ha sido llevado al tribunal, de las erogaciones, gastos y pagos en que hay incurrido por razón del proceso.

El último corresponde al sistema sancionador de la temeridad o mala fe, la cual implica la imposición de una pena a quien, sabiendo que carece de derecho, acude al tribunal y provoca injustificadamente la actividad de éste, la de su contraparte, así como de terceros que acuden al proceso.

El maestro *Cipriano Gómez Lara* señala “la solución preferible consiste en combinarlos de acuerdo con una serie de reglas en que por la naturaleza del asunto, por el monto de los gastos erogados, por la actividad de buena o mala fe o temeridad, por la

posición social y económica de las partes, se pueda llegar a una condena en costas justa y operante, jurídica y socialmente⁶⁰.

Consideramos aceptable tal apreciación, toda vez que deben de tomarse en cuenta dichos elementos, ya que la condena en costas presupone el pago en dinero, el cual se debe de cuantificar en base a determinados elementos y características de las partes tal y como lo podemos apreciar en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal el cual regula la condena en costas.

3.3 La sentencia en el Derecho Público.

Ya hemos hablado de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en temas anteriores, por lo que ahora hablaremos de estas en una forma más amplia, siendo importante señalar que si a dicho Tribunal se le han conferido facultades de mera anulación o de ilegitimidad, es necesario preguntarnos ¿qué tipo de sentencias son las que emite, son meramente declarativas, o también se puede condenar en ellas?

Para ir contestando esta interrogante es necesario determinar que se entiende por una sentencia declarativa y qué por una sentencia de condena, este punto lo abordamos en el primer tema de este capítulo, en tal virtud nos limitaremos a señalar las principales diferencias doctrinarias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena y que a decir de Emilio Margain Manautou son las siguientes:

“a).-La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el Derecho, la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir título para la realización forzosa de la resolución declarativa.

⁶⁰ Gómez Lara, Cipriano, Derecho Procesal Civil. (Quinta edición). Mexico 1991, Edit. Harla. Pág 99.

b).- En la sentencia declarativa, la pretensión del actor, si es procedente, sólo se refuta como existente; en la sentencia de condena se declara en forma expresa cómo deben de satisfacerse dichas pretensiones.

c).- La sentencia declarativa afirma un Derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un Derecho, además debe ser también satisfecho.

d).- La sentencia declarativa afirma solo el Derecho, la sentencia de condena afirma que este Derecho debe ser cumplido o satisfecho.

e).- De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa.

f).- La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico, más un acto de voluntad⁶¹.

En base a las anteriores diferencias nos podemos percatar de lo que debe de entenderse por una sentencia declarativa y una de condena, ahora bien, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta sentencias que en algunos casos tienen características de ser de anulación y en otras dichas sentencias contienen elementos esenciales de un contencioso de plena jurisdicción, podemos concluir que dicho tribunal, emite sentencias que en algunos casos de acuerdo a su naturaleza jurídica son declarativas, pero en otras resoluciones llega a tener elementos de la sentencia de condena.

Sin embargo, tanto las Salas que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa así como los Juzgado de Distrito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han reiterado que dicho tribunal emite únicamente sentencias declarativas, por

⁶¹ Margain Manautou, Emilio. Op cit, páginas 158 y 159.

lo que ha continuación transcribimos la siguiente tesis pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual señala lo siguiente:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EJECUCIÓN DE. Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, cuando una sala de ese Tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedido el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación"⁶²

Desde un particular punto de vista podemos señalar que no estamos de acuerdo con el criterio sostenido por la jurisprudencia antes mencionada, toda vez que existen casos específicos en que las resoluciones del Tribunal Federal, se constituyen en verdaderos pronunciamientos de condena, como lo es en el caso concreto de la devolución de un pago indebido a favor del particular.

Es así como podemos afirmar que no todas las sentencias que en la actualidad dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son meramente declarativas, por lo que consideramos necesario que se modifique la naturaleza jurídica con la que fue creado el Tribunal Fiscal, para que se le otorgue plena jurisdicción, ya que como lo hemos señalado no solo emite sentencias declarativas sino también de condena, por lo que dichas sentencias deberían de estar de acuerdo con la realidad jurídica que se vive en nuestros días.

Si consideramos que todas las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen el carácter de declarativas, tendríamos que preguntarnos ¿cuál es el efecto ejecutivo que producen las sentencias declarativas?

Para contestar la pregunta antes planteada, es necesario partir de la noción de que la sentencia declarativa es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión.

⁶² Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. Tesis Ejecutorias 1917-1975, pag 501.

En este entendido Zanzucchi citado por el maestro Becerra Bautista, menciona que las sentencias declarativas no tienen otro efecto que "rendere certo il diritto"⁶³, afirmándose que la sentencia declarativa, agota en sí su contenido, cuando determina la voluntad de la ley al caso concreto, siendo relevante apuntar lo que señala el autor Briseño Sierra, Humberto "es importante insistir en que el efecto ejecutivo no se liga siempre ni forzosamente con la sentencia. La posibilidad de alcanzar la intervención coactiva de los órganos estatales, está condicionada por la clase de fallo que se emita y por la naturaleza de la relación que se disputa. Cuando esta relación es tributaria, una de las partes en contienda es el Estado, sea que se le considere directamente o por sus órganos de legitimación. Si la ejecución depende de la índole de las relaciones litigiosas, resulta fácil entender que el estado, como sujeto pasivo u obligado no puede ser coaccionado, entre otras razones, porque los órganos de ejecución son su monopolio y, si en alguna hipótesis se pudiera creer en la realización forzada de sus deberes, tendría que reconocerse que ha sido el mismo Estado quien ha aceptado cumplir"⁶⁴.

Consideramos que si la sentencia declarativa se limita a declarar la voluntad concreta de la ley, cuando el sujeto pasivo u obligado en la relación procesal es el particular, el problema en realidad no existe, ya que en este caso la autoridad cuenta con los medios para que lleve a cabo la determinación.

La problemática se presenta cuando el sujeto pasivo u obligado resulta ser el Estado, por lo que se afirma que el resultado de una sentencia no puede quedar al arbitrio y discrecionalidad de la autoridad, ya que esta debe ser respetada por la autoridad pública, toda vez que ella es la encargada de aplicar el derecho, y por ende, esta obligada a respetarlo.

Tradicionalmente se ha pensado que las sentencias administrativas no son susceptibles de ejecución, entendiéndose por ésta, la realización coactiva de la

⁶³ Zanzucchi. Cit por Becerra Bautista, José. Ob cit., pag 196.

⁶⁴ Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Ob cit., pag 247

responsabilidad acertada en la sentencia, por lo que la palabra ejecución es más usada en los casos en que cabe la realización coactiva de dicha responsabilidad.

El maestro *Humberto Briseño Sierra* afirma "el actuario o ejecutor es un órgano instrumental útil en todos estos casos en que hay una condena de dar, puesto que ni la condena de hacer ni la de no hacer, ni la sentencia constitutiva, ni la declarativa son ejecutables. En todos estos casos, lo que se aplica son medios indirectos compulsivos unas veces, sustitutivos otras y consecuenciales el resto"⁶⁵.

Consideramos necesario precisar lo que establece el artículo 47 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Art 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardarla legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión"⁶⁶.

El ordenamiento legal antes mencionado señala los casos y condiciones en las cuales debe de seguirse una responsabilidad a los servidores públicos que no cumplan con las labores que les son encomendadas, asimismo se establecen una clase de sanciones cuando el funcionario incumple con lo establecido en la ley.

A su vez *Jesús González Pérez*, en relación con el problema que nos atañe en cuanto a la sentencia administrativa nos dice que "sin embargo, la ciencia del Derecho Administrativo se ha venido esforzando por articular medios eficaces, que, a veces, ha

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47.

conseguido implantar en normas jurídico-positivas. Más estos remedios, aparentemente eficaces, no sirven absolutamente para nada cuando existe una decidida actitud del titular del órgano administrativo de no ejecutar el fallo. Por eso, en definitiva, los tratados y manuales, después de estudiar toda esa gama de medidas, tienen que acabar por reconocer que el cumplimiento de las sentencias depende de la moralidad política y educación ciudadana de los funcionarios públicos⁶⁷.

Ahora bien, ya establecimos las clases de sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que toca referimos a los efectos que producen estas de conformidad con el artículo 239 del Código Tributario.

“Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación:

La sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como de declarar la nulidad de la resolución impugnada⁶⁸.”

En la fracción primera del artículo en comento podemos decir que constituye el reconocimiento que hace el Tribunal Federal respecto de la legalidad de la resolución impugnada, esto es, en el sentido de que el acto o procedimiento administrativo sujeto a juicio ante dicho tribunal, se ha dictado conforme a Derecho, toda vez que los agravios aducidos por la actora han carecido de relevancia e importancia jurídica y en consecuencia no se puede declarar la ilegalidad de la resolución combatida.

Ahora bien, es necesario señalar que el tribunal solamente resolverá de conformidad con la litis planteada por las partes, la cual se integra por la resolución impugnada, por el

⁶⁷ Cfr. González Pérez, Jesús. Inejecución de las Sentencias Administrativas. Ob Cit., pag 433.

⁶⁸ Código Fiscal de la Federación artículo 239 en su texto vigente.

escrito de demanda, y la contestación controvirtiendo los hechos que se haga de la misma por parte de la autoridad señalada como demandada en el juicio.

Al reconocerse la legalidad de la resolución impugnada, se deja abierto el camino para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación, claro esta, si el particular no interpone juicio de garantías, ya que de ser así el efecto de la sentencia quedaría pendiente hasta que la última autoridad resolviera conforme a derecho.

En este primer punto no cabe la menor duda en cuanto al cumplimiento que se le da a la sentencia que emite el tribunal, con la característica de ser meramente declarativa, pues en ella se dejan expeditas las facultades de la autoridad para que lleve a cabo su determinación, la cual ha sido declarada válida para que con sus propias facultades y atribuciones pueda ejecutar o mande a ejecutar su resolución, por lo que a continuación señalamos una Tesis de jurisprudencia que sostiene dicho señalamiento.

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EJECUCIÓN DE.- Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, cuando una sala de ese Tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación”⁶⁹

En cuanto a la segunda fracción, cuando el Tribunal Federal dicta una sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, es de señalarse, que el acto administrativo no ha sido dictado conforme a Derecho, o bien el procedimiento ha estado viciado.

Siendo que en este caso se han actualizado las fracciones I a V de las causales de anulación previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala lo siguiente:

⁶⁹ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. Tesis Ejecutorias 1917-1975, pág. 501.

“Artículo 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por la leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive a ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

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

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación de dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles biracionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a las que se refiere este artículo”⁷⁰

En el presente caso la hipótesis que nos interesa es la relativa a declarar la nulidad “lisa y llana”, es decir, sin hacer mención a efecto alguno. Por lo cual la autoridad demandada cumplirá la sentencia al dejar sin efecto el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, por lo que deberá de obedecer la sentencia tal y como si el acto declarado nulo, nunca hubiera sido dictado, sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- DEBEN DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE UNA RESOLUCIÓN QUE SE BASE EN UN ACTA QUE NO REUNA LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- ACTAS DE INSPECCIÓN QUE CARECEN DE REQUISITOS CONSTITUCIONALES IMPLICA VIOLACIONES DE FONDO.- El hecho de que un acta de inspección

⁷⁰ Código Fiscal de la Federación artículo 238 texto vigente

no reúna los requisitos constitucionales no constituye una violación procesal sino una violación de fondo, ya que la apreciación que hace una sala sobre el valor acta teniendo en cuenta la falta de los mencionados requisitos es una cuestión de apreciación de pruebas, o sea de fondo, y no simplemente de procedimiento que llevaría a la reposición de éste, la cual, por otra parte, no sería posible en virtud de que en la nueva visita no podrían reproducirse las mismas circunstancias que se encontraron en la primera diligencia; por tanto la nulidad que se dicte debe ser lisa y llana⁷¹

En la tercera fracción es necesario advertir las siguientes cuestiones cuando se declara la nulidad de la resolución combatida para determinados efectos.

Con esta disposición se le dan facultades de un contencioso de plena jurisdicción al Tribunal Federal al señalar: "debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe de cumplir". Lo que implica la posibilidad jurídica de que sea el tribunal, el que de instrucciones a las autoridades de la forma en que debe de cumplimentarse la sentencia, lo que traería consigo que se excedieran las facultades de un contencioso de anulación.

En algunos casos, las autoridades no cumplen adecuadamente con las indicaciones que se vierten en una sentencia para efectos, dejando al particular, únicamente con la posibilidad jurídica de agotar el juicio de garantías para lograr el cumplimiento de la misma, por lo que ha continuación señalamos lo que a determinado el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia Administrativa en las siguientes tesis:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS, EJECUTORIAS DEL.- La sola abstención o negativa a cumplir una sentencia definitiva de dicho Tribunal priva al quejoso de los derechos generales a su favor y ello se traduce en la violación de sus garantías individuales"⁷².

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL.-

⁷¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año XXXV, 1er. Trimestre de 1971, pag 101

⁷² Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Informe de 1977, Tercera parte, pag 247.

CONSTITUYEN ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.- El incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación constituye en si misma acto reclamado para los efectos del juicio de garantías y no una apreciación valorativa de dicho acto”⁷³.

Una mención especial requiere la fracción IV del artículo en comento, toda vez que a partir de las reformas del 31 de diciembre de 2000 que se le hicieron al Código Fiscal de la Federación, se estableció la posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicte sentencias de condena, así también como se puede advertir de los artículos que a continuación se transcriben:

“Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

VII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda”⁷⁴

Como se puede observar de la fracción antes mencionada, el actor puede solicitar a la Sala una sentencia de condena, lo que conllevaría al cumplimiento obligatorio y en su caso forzado por parte de la autoridad que incumpla la sentencia que resuelva el fondo de la litis planteada, ya que este artículo nos señala que lo que se debe de reclamar en la demanda.

“Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada”⁷⁵

Referente a este párrafo es necesario señalar que se entiende por derecho subjetivo.

El derecho subjetivo a decir de Lucero Espinosa “consiste en la facultad de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo. Es decir, que el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos. Una facultad de exigir y una obligación correlativa”⁷⁶.

⁷³ Cfr. Informe de 1976 Tercera parte, pág 236.

⁷⁴ Código Fiscal de la Federación artículo 208.

⁷⁵ Código Fiscal de la Federación, artículo 237 texto vigente.

⁷⁶ Lucero Espinosa, Manuel. Op cit, pag 4.

Cuando se utiliza la expresión derecho subjetivo no se esta haciendo referencia al conjunto de normas juridicas, es decir, al derecho objetivo, sino a la situación concreta en que se colocan las personas, ya sea en forma individual o colectiva. El derecho subjetivo tiene como primer elemento, la existencia de una relación jurídica, es así como el sujeto activo es el que formula la exigencia y el sujeto pasivo el que la sufre. Por eso se dice que el derecho subjetivo se presenta cuando dos sujetos han entrado en una relación jurídica.

El segundo elemento lo constituye el poder de exigir, el cual para que opere necesita de la existencia de una obligación jurídica a cargo del sujeto pasivo, en virtud de que la conducta positiva o negativa exigida por el sujeto activo sea jurídicamente obligatoria. Tales situaciones pueden ser positivas de dar o de hacer, o bien negativas de no hacer, en consecuencia los derechos subjetivos pueden ser positivos o negativos.

“Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y de condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada”⁷⁷

Ahora bien, en el entendido de que en el contencioso de simple anulación se limita a reconocer la validez o nulidad del acto impugnado, y por el contrario en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena, tenemos que tomar en consideración la diferencia primordial entre ambos tipos de contenciosos, siendo que en el primero de ellos se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración; en cambio en el segundo se pretende el reconocimiento o reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto de autoridad.

Siendo que las sentencias declarativas no pueden ser ejecutadas por el propio tribunal que las emite, ya que carece de facultades para ello, sin embargo, las sentencias de condena son una característica inconfundible de los tribunales dotados de plena jurisdicción y por lo tanto puede ejecutar sus sentencias toda vez que lo que se busca es

⁷⁷ Código Fiscal de la Federación, artículo 239 texto vigente.

el restablecimiento de un derecho subjetivo violado por la autoridad en el desempeño de sus funciones.

3.4. Breve referencia de la ejecución de las sentencias en el Derecho Civil.

Al comenzar este análisis debemos de tener presente que la ejecución ya no forma parte del proceso, sino que es una consecuencia del mismo, es así, como todo proceso tiene como presupuesto un litigio, el cual se desarrolla a través de un procedimiento, cuyo objetivo es la sentencia y de la cual puede suceder, no necesariamente, que se de la ejecución de la misma.

Se considera que la ejecución, es la consecuencia probable de todo tipo de proceso, ya sea penal, civil o administrativo, el tratadista *Cipriano Gómez Lara* explica "que en términos generales debe entenderse por ejecución, la materialización de lo ordenado por el tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad, en lo fáctico, lo establecido en la sentencia"⁷⁸.

Sin embargo, no todas las sentencias ameritan una fase de ejecución forzosa, ya que podemos mencionar por ejemplo de estas, las resoluciones de mera declaración, las cuales no pueden ejecutarse, toda vez que no contienen materia para ello, o por el contrario, cuando la sentencia contiene la realización de una conducta, es decir, una condena, la persona puede realizar dicha conducta voluntariamente, y en consecuencia no habrá la necesidad de ejecutar, o bien, en el caso de la insolvencia del deudor, tampoco se presentará la ejecución por inútil e ineficaz.

Al ser la ejecución algo metaprocesal, es decir, que va más allá del proceso, es necesario determinar a quien corresponde la ejecución de la misma, ya que dicho autor considera que este acto ya no es procesal, ni jurisdiccional en esencia.

⁷⁸ Gómez Lara, Cipriano. Op cit. pág 235

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar que a quien corresponde la ejecución de tipo penal es al poder ejecutivo, es decir, a las áreas administrativas del Estado, y no al poder judicial que es el que aplica el derecho en estos casos, toda vez que los jueces son los que ordenan las diligencias, o dicho en otras palabras, el contenido de la sentencia, pero su ejecución es encomendada a las áreas administrativas respectivas. Es así como las diligencias de ejecución están en manos de funcionarios distintos, no judiciales, y que por lo tanto, no se desarrollan y desempeñan labores esencialmente jurisdiccionales como se cree.

El presupuesto esencial para que una sentencia sea susceptible de ser ejecutable, es que sea de condena, y que ésta además de determinar la voluntad de la ley a un caso concreto, imponga a una de las partes una conducta determinada.

A la vez es necesario mencionar que en términos generales es el juez que conoció del asunto en primera instancia, el que en un principio es competente para ejecutar las sentencias definitivas e igualmente competente para ejecutar las sentencias interlocutorias que resuelvan incidentes, ya que tal disposición la encontramos en los artículos 501 y 502 del Código Federal de Procedimientos Civiles; para el Distrito Federal, ya que los artículos en mención señalan en forma determinante que el tribunal de primera instancia es el que deberá de ejecutar el contenido de sus fallos.

Así pues, también se establece que el tribunal que dicte sentencia ejecutoria en segunda instancia devolverá los autos al inferior acompañando la ejecutoria, (artículo 503 del mismo ordenamiento legal) para el efecto de que se emita una nueva resolución y esta sea susceptible de ejecutarse, por el juez del conocimiento.

En cuanto a la acción para pedir la ejecución de una sentencia, transacción o convenios judiciales, así como laudos que pongan fin a los juicios arbitrales, dura diez años, contando desde el día en que venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado (artículos 529 y 533).

El término para que el condenado en juicio cumpla una sentencia o laudo arbitral o acate un convenio judicial o transacción, es de cinco días, el cual será improrrogable, (artículo 506). Pero cuando se trate de obligaciones de hacer, el juez puede fijar un plazo prudente (artículo 517), y lo mismo cuando se trate de rendición de cuentas.

Ahora hablaremos de los medios con los que cuenta el ganador en el proceso para que se cumpla la sentencia que le fue favorable.

El artículo 444 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, concede al ganador la opción para irse a la vía de apremio o al juicio ejecutivo. El primero de estos medios, se basa en una sentencia, en un convenio, en un laudo o en juicio de contadores, este juicio es una opción que tiene el ganador en el proceso.

El maestro *Cipriano Gómez Lara* explica "el juicio ejecutivo se ha calificado como un proceso en el que está alterado el orden normal de las etapas"⁷⁹. Esto se considera así, ya que primero debería estar la fase llamada de conocimiento y después la fase de ejecución, siendo que aquí las fases están invertidas, ya que primero se ejecutan y después se conocen. Para que proceda el juicio ejecutivo, es necesario que exista un título que traiga aparejada ejecución, que es un elemento preconstitutivo de prueba, que permite al juez o tribunal ordenar se despache dicha ejecución.

En el juicio ejecutivo hay dos tipos de ejecución, y son la provisional y la definitiva. Es provisional porque está sujeta a procedimiento y en consecuencia a la emisión de una sentencia definitiva.

La vía de apremio por su parte es considerada la forma normal de ejecutar la sentencia y ésta forma la encontramos en el artículo 500 del Código Federal de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual no define en forma exacta la vía de apremio, haciendo sólo referencia a que será a instancia de parte, siempre que se trate

⁷⁹ Idem.

de la ejecución de una sentencia o de un convenio celebrado en el juicio, ya sea por las partes o por terceros que hayan venido a juicio por cualquier motivo.

Respecto a este rubro, se dice que el vocablo apremio viene de apremiar, urgir, forzar a alguien a que haga algo. El apremio judicial es un apremio forzado, es decir, se está compeliendo u obligando a alguien a cumplir con algo a través del apremio, esto es, mediante la ejecución forzosa de algo y básicamente en las sentencias la ejecución se da por el embargo, el secuestro, la intervención y la inhibición.

El embargo, es la iniciación del procedimiento mediante el cual se afecta un bien o un grupo de bienes determinados, esto implica una afectación patrimonial sobre esos bienes, ya que el dueño de dichos bienes al momento de ser embargado ya no puede disponer de ellos libremente, sin embargo, dicha ejecución no puede ser definitiva, ya que el deudor puede evitarlo ya sea demostrando que sí había cumplido con la obligación u oponiendo excepción procesal, o bien, cumpliendo con la obligación y liberando los bienes del embargo, es decir, desafectándolos y haciendo que se produzca el levantamiento del embargo.

En cuanto a la finalidad del embargo, esta es la de conducir a un remate. No se llegará al remate cuando el deudor cumpla espontáneamente con la obligación, o bien, ofrezca elementos de defensa que prueben que la obligación que se le ha exigido, y que se pretende hacer efectiva a través del embargo no es exigible o que ya se ha cumplido.

Por lo que hace al secuestro, se cree que no es diferente al embargo, ya que se habla del secuestro convencional cuando éste embargo es pactado por las partes, pero que no es consecuencia de un mandato judicial, ya que las propias partes son las que lo convienen.

El artículo que regula la figura jurídica del secuestro lo encontramos en el artículo 543 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual sin más señalamiento habla de los secuestros. En este orden de ideas se dice que hay secuestros

cuando hay un interventor y cuando existe una persona que bajo su responsabilidad nombra el acreedor, el cual puede ser el mismo o el deudor, para que este tenga la custodia de los bienes embargados. Este interventor es una figura del depositario, llamado depositario con cargo a la caja.

El objeto de que se embargue una negociación, es la de que esta siga funcionando, por lo que deben de llevarse a cabo las reglas de inembargabilidad de bienes contemplados en el artículo 544 fracción VII, los cuales señalan que no deben desmembrarse las negociaciones, ya que si se sustrajeran los elementos con los que trabaja o funciona se paralizaría la negociación, por lo que el acreedor solo puede embargar toda la negociación.

Finalmente en cuanto a la inhibición, hay que señalar que esta es un mandato, una orden para no hacer algo. En otras palabras, si al que se le ordenó que se abstenga de realizar determinada conducta, la omisión de esta conducta traería consigo la generación de daños y perjuicios. Es así como ante el incumplimiento de las obligaciones de hacer o de no hacer por parte del obligado, este se traduce en un dar.

3.5. Problemática de las sentencias de nulidad que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa.

Punto trascendente en la presente investigación es el de establecer ¿por qué las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se cumplen?, pregunta que podemos ir contestando partiendo de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, la cual señalaba que dicho tribunal solo emitirá fallos de nulidad respecto de las resoluciones impugnadas.

Aunado a lo anterior uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, el tratadista Alfonso Cortina Gutiérrez señala:

“Si se pregunta cual es la razón jurídica por la cual se ha desposeído en la Ley de Justicia Fiscal de la Federación para ejecutar sus propios fallos, se deberá confesar que no existe ninguno; simplemente la ley a tomado ese camino por que al dictarse la ley, al crearse por primera vez un órgano de jurisdicción administrativa de justicia delegada, se pensaba que ese órgano no podría tener la suficiente fuerza para imponer de hecho, para imponer prácticamente ante la autoridad administrativa la ejecución de sus propias sentencias y se pensó en cambio que existiendo ya una vieja tradición para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte en Amparo, y existiendo ya inclusive muy severas sanciones para los casos de incumplimiento por la autoridad, de las sentencias de amparo, era más útil trasladarlo, abriendo el juicio de amparo, a la Suprema Corte, a los Tribunales Federales, los problemas de la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal, es decir, a éste en la ley con un compromiso que prácticamente no podría cumplir, encargarse de la ejecución de sus fallos: carecería el Tribunal Fiscal, para hacerlo, de tradición, de arraigo y de fuerza política suficiente para poder lograr imponer su criterio a la Administración Pública. Así pues, no es una razón jurídica la que ha determinado que se prive al Tribunal Fiscal de la facultad a que me estoy refiriendo, sino simples razones de conveniencia, de oportunidad política”⁹⁰.

Si bien las palabras expresadas por el referido maestro Alfonso Cortina, al señalar que al Tribunal Fiscal se le privó de los elementos para ejecutar sus fallos, se basa en que no hay una razón jurídica por la cual no se le hayan dado los elementos con los cuales pueda cumplir sus fallos, así como también basarse en la tradición y arraigo que se tiene en otros tribunales federales para hacer cumplir determinadas sentencias, es necesario y primordial resaltar que es una piedra angular en el estado de derecho que las sentencias se lleven adelante y se cumplan, ya que la finalidad que se persigue en el pronunciamiento de la sentencia, es la de dar certidumbre jurídica a las partes contendientes en el litigio, y no dejar así al libre albedrío de los interesados, llámense particulares o autoridades el cumplimiento de las mismas. Si bien es cierto no todas las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son

⁹⁰ Ciclo de 15 conferencias titulado “Ciencia Financiera y Derecho Tributario”, que Alfonso Cortina Gutiérrez dictó el 6 de enero al 24 de febrero de 1939, pág. 179.

impugnadas por la vía del juicio de garantías, también lo es que al ser dicho Tribunal un órgano de la impartición de Justicia en nuestro país no es necesario que se llegue hasta una segunda instancia para que el contenido de la sentencia se lleve a cabo, esto es, que sea susceptible de ejecutarse, ya que si dicho Tribunal contará no estas atribuciones no se dejaría al arbitrio de los condenados o de otros tribunales el cumplimiento de sus fallos, y solamente en casos de importancia se podría acudir ante los tribunales judiciales para el cumplimiento de lo establecido en dicha sentencia.

Es así como a lo largo de la presente investigación nos hemos dado cuenta que muchos autores coinciden que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de anulación, ya que así lo determinan artículos del Código Fiscal en cuanto al efecto que producen sus sentencias, sin embargo otros advierten que cuenta con elementos del de plena jurisdicción

La ejecución es el efecto inmediato del fallo para lograr su eficacia, por lo que un tribunal de anulación carece de tal elemento y por ende se considera que sus sentencias son ineficaces, ya que no cuenta con los medios efectivos para hacer cumplir su decisión, esto cuando puede ejecutarse la sentencia, pues un fallo meramente declarativo de derechos no podría ejecutarse.

En este sentido podemos mencionar los siguientes criterios sustentados por la Segunda Sala de nuestro máximo órgano que al efecto señalan lo siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. NO TIENE FACULTADES PARA EJECUTAR SUS SENTENCIAS. En el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, correspondiente a la sesión pública celebrada el 27 de diciembre de 1938, sesión en la que se aprobó el Código Fiscal de la Federación, consta en la exposición de motivos que al referirse a la parte que regula el título cuarto de dicho código, se repite lo expuesto también en la exposición de motivos de la anterior Ley de Justicia Fiscal, expresando con claridad la mente del legislador al decir textualmente: la ley llama juicio y no recurso, a la instancia al tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la

administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso. Los juicios serán en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, irá implícita la posibilidad de una condena (negativa de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del fisco a obedecer las disposiciones del tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución. La ley se ha limitado a fijar en garantía del opositor que entre tanto que el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución. En tal virtud, y de acuerdo con el criterio que tan claramente expresa la mente del legislador, la actora no tenía motivo legal para ocurrir de nuevo ante el Tribunal Fiscal a reclamar la falta de cumplimentación de una situación jurídica que constituye la verdad legal, consistente en la anulación total de la negativa a la devolución de las cantidades pagadas indebidamente a partir de un año determinado, y si la autoridad judicial consideró que algunas de las cantidades reclamadas habían prescrito en los términos del artículo 55 del Código Fiscal, pudo hacer valer esa excepción de prescripción al contestar su demanda en el juicio de nulidad, y no debe de admitirse que ahora por sí y ante sí venga a declarar la prescripción, asunto que no planteó y quedó jurídicamente precluido al constituirse la materia de la litis, mediante la demanda y contestación correlativa, en el juicio de oposición respectivo⁸¹

En este mismo sentido encontramos el siguiente criterio:

“EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal establece que la resistencia de los funcionarios de Hacienda a cumplir lo dispuesto en las resoluciones del tribunal de la materia, debe combatirse mediante el juicio de amparo, y tal principio es admisible como criterio para la interpretación y aplicación del Código Fiscal, dado que éste reprodujo, en la parte relativa a la organización, la competencia y el funcionamiento del Tribunal Contencioso Administrativo, el articulado correspondiente de la Ley de Justicia Fiscal. Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí

⁸¹ Segunda Sala. Sexta Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, XXXIX. Pág. 77.

mismas, en forma inmediata, la ejecución forzosa. Justamente por ello, y atendiendo a que dicho órgano de justicia administrativa carece de la facultad de imperio pues no puede emplear medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se desenvuelva el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Cabría quizás objetar que el juicio de amparo tiene por única finalidad proteger las garantías individuales, y que no debe convertirse en un recurso de queja, ni en un incidente de inejecución de sentencia. Puede admitirse que el juicio constitucional, en la mente de sus creadores, no se ideó como medio de cumplimentar sentencia, ni se pensó que pudiera servir para ese efecto, como una finalidad propia. No obstante ello, ha de reconocerse que, además de carecer el Tribunal Fiscal, como ya se dijo, de facultades ejecutivas, y aparte de que el código de la materia no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de las sentencias de dicho tribunal, o que se enderece expresamente a obtener el cumplimiento de lo resuelto en las mismas, se comete una violación de garantías individuales siempre que la autoridad administrativa, obligada a acatar lo decidido por el órgano contencioso, se resista a cumplir su deber, o simplemente se abstiene de realizar los actos necesarios para obedecer, de modo íntegro y eficaz el fallo del tribunal. Es claro, por ende, que el incumplimiento de la sentencia que pronunció el Tribunal Contencioso Administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo, ya que tal incumplimiento importa la infracción de los artículos 14 y 16 de la Carta Federal, y el mismo no puede impugnarse por medio de ningún recurso o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal¹⁰².

La falta de medios de ejecución ha originado que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sea de plena jurisdicción, y es un problema grave para el gobernado, toda vez que si la sentencia es favorable a la Administración Pública, está cuenta con los medios coercitivos para ejecutar sus actos. Y por el contrario si la

¹⁰² Segunda Sala. Sexta Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, XXXVII, pag 22.

sentencia favorece al particular, éste no cuenta con los medios para obligar a la administración a cumplir con la sentencia dictada por dicho tribunal.

Para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda ejecutar un fallo que no se ha cumplido en forma voluntaria por la Administración, el particular no tiene otra opción a su alcance que el juicio de amparo directo, el cual debe de promover con fundamento en el artículo 103, fracción I, de la Constitución, y artículo 1º fracción I y, 166 de la ley de amparo.

Es así como la falta de ejecución prolonga la situación controvertida, en otra instancia más que es el juicio de amparo, lo que trae como consecuencia una situación jurídica indefinida que se puede prolongar varios años.

CAPÍTULO CUARTO.

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1. Medios de impugnación.

En este nuestro último capítulo hablaremos de los medios de impugnación con que cuentan tanto los particulares como las autoridades, cuando las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no les son favorables, y por ende también tocaremos en una forma somera pero concreta lo que concierne al juicio de garantías en materia fiscal.

En el año de 1946, las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación tenían fuerza de cosa juzgada, y por ende no admitían recurso alguno, con la única excepción del recurso de queja, el cual procedía contra violaciones a la Jurisprudencia del propio Tribunal, en consecuencia, al ser esta la única excepción, los particulares sólo podían impugnar los fallos de este Tribunal mediante la vía de amparo. En 1946 se expidió una Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y, subsecuentemente, en el año de 1948, se establece una ley que crea un recurso de revisión de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación en los Juicios de Nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, por lo que con estas dos leyes quedó abierta la posibilidad para el establecimiento de los recursos procesales.

El recurso de queja, aunque comúnmente se le conoce como Queja, la cual puede ser interpuesta solamente por los particulares cuando se encuentran en uno de los supuestos

contenidos en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, y la cual es procedente cuando la sentencia que dicta el Tribunal no es cumplida por las autoridades demandadas, por lo que consideramos a esta etapa algo extraprocesal, ya que no forma parte ya del proceso en sí, sino de la ejecución de la sentencia por parte de la autoridad.

Por lo que hace al recurso de revisión este tiene que ser interpuesto por las autoridades que tenían el carácter de demandadas en el proceso y a las cuales la sentencia no fue favorable, dicho recurso lo encontramos contemplado en el artículo 248 del Código Tributario en comento.

Siendo estos los medios de impugnación con que cuenta por una parte los particulares y las autoridades, es menester advertir que estos actos sólo prolongan más la relación procesal entre las partes y el juzgador lo cual conlleva a una impartición de justicia más lenta, aunque si bien es cierto estos medios garantizan la mejor aplicación del derecho a las pretensiones de las partes, también lo es que no siempre dichos medios son procedentes, ya sea porque la parte que lo promueva no cumpla con las formalidades establecidas en la ley o simplemente se promueva con el ánimo de dilatar el cumplimiento de lo contenido en la sentencia.

4.2. Queja

La queja se promoverá ante el incumplimiento de la sentencia firme y será por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, siendo estos los siguientes casos:

- A) Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente.
- B) Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- C) Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- D) Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo previsto para tal efecto.

E) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

En este sentido consideramos necesario precisar lo que al efecto señala la siguiente Tesis de Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal.

“QUEJA. AQUELLA QUE BUSCA EL PUNTUAL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PUEDE PROMOVERSE EN UNA SOLA OCASIÓN POR CADA UNO DE LOS SUPUESTOS DE SU PROCEDENCIA (ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). El artículo 239-B, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece dos géneros de queja, de acuerdo al momento procesal en que se intente: a) La enderezada contra el incumplimiento por parte de las autoridades demandadas respecto al auto en que se concede al actor la suspensión del acto impugnado, y b) La intentada para lograr el puntual cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, también existen cuatro supuestos de procedencia de esta instancia en la etapa de cumplimentación del fallo anulatorio: a) por exceso en el cumplimiento de las sentencias; b) por defecto en su cumplimiento; c) por repetición del acto anulado; y, d) por omisión de las autoridades obligadas al cumplimiento. En estos casos, el particular podrá ocurrir en queja "por una sola vez" a la Sala Regional o Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el entendido de que ello significa que podrá acudir a dicha instancia por una sola ocasión, en cada uno de los diferentes supuestos previstos en la norma”⁸³

A continuación analizaremos en una forma breve los supuestos antes mencionados.

En cuanto a la indebida repetición es necesario considerar que el acto denunciado sea idéntico en la ilegalidad del acto impugnado en el juicio correspondiente, de manera que se pueda identificar claramente que la autoridad se está basando en los mismos vicios, así como en los hechos y motivos que la sala del conocimiento tuvo que considerar para

⁸³ Segunda Sala. Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Tesis de Jurisprudencia N° 154/2004. Pág 381.

decretar su sentencia, ya que de no ser así y de no existir dicha similitud se estaría ante la presencia de un nuevo juicio.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar que si la sentencia se basó en la incompetencia de un funcionario que haya dictado u ordenado, el acto combatido, o llevado a cabo el procedimiento del que deriva dicho acto, habrá incumplimiento de la sentencia por repetición del acto, si el funcionario aún sin competencia vuelve a emitir su acto, en los mismos términos y condiciones del anulado.

Así también, podemos mencionar que si la nulidad se basó en vicios del procedimiento, estaremos ante la presencia de la repetición cuando la autoridad vuelva a emitir un nuevo acto, con las mismas violaciones de procedimiento que originaron el acto impugnado.

En cuanto al exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de nulidad, es necesario precisar que esta se presentará solamente cuando la sentencia sea dictada para efectos, ya que la Sala debe precisar claramente la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, por lo que dicho incumplimiento procederá cuando la demandada no se ajuste al alcance del fallo respectivo, esto se considera así, que la autoridad se exceda en la realización de los actos que tenga que efectuar para su cumplimiento o bien omita realizar alguna o algunas de las acciones ordenadas por la Juzgadora, y es así como en el primero de los casos nos encontramos ante el exceso y en el segundo ante el defecto.

La Queja, por omisión, es procedente cuando la autoridad no da cumplimiento a la sentencia una vez que ha transcurrido el plazo de cuatro meses que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece para tal cumplimiento, y que a nuestro parecer es la más grave ya que la autoridad omite dar cumplimiento en forma total a una resolución emitida por un órgano jurisdiccional encargado de la impartición de justicia.

En este supuesto, el afectado puede promover dicha Queja en cualquier momento para obligar a la autoridad demandada a emitir la resolución que conforme a derecho corresponda y siguiendo lo expresado en la sentencia definitiva dictada por el Tribunal.

Sin embargo, hay una condicionante para la interposición de la Queja por omisión total del cumplimiento de la sentencia definitiva, la cual consiste en que no haya prescrito el derecho del proponente para la interposición de dicho medio de impugnación.

Ahora haremos de los puntos referentes a la tramitación de la Queja, la cual deberá ser presentada por escrito ante el Magistrado Instructor, dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el caso de omisión del cumplimiento de la sentencia, el agraviado podrá interponer la Queja en cualquier tiempo, siempre y cuando no haya prescrito su derecho para hacerlo.

La Queja deberá expresar las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada u omisión en el cumplimiento de la sentencia.

Cuando se admita a trámite la Queja interpuesta, el Magistrado pedirá un informe justificado a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, el cual deberá de presentarse dentro del plazo de cinco días, el cual deberá justificar el acto o la omisión que provocó la Queja.

Transcurrido el plazo antes señalado, con el informe o sin el, el Magistrado instructor dará cuenta a la Sala o Sección correspondiente para que dentro del plazo de cinco días resuelva la queja promovida ante ella.

Si la queja resulta fundada por repetición del acto, la Sala dejará sin efecto el acto denunciado, además impondrá al funcionario responsable una multa equivalente a quince días de su salario, y le ordenará se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. La

resolución que emita la Sala respecto de la Queja también se notificará al superior jerárquico del funcionario sancionado para que este realice las acciones correspondientes en cuanto a dicho funcionario.

En el supuesto del exceso o defecto, de resultar fundada la Queja, la Sala dejará sin efecto el acto o resolución denunciados y concederá al funcionario responsable un plazo de veinte días para que de debido cumplimiento a la sentencia, precisando la forma y términos en lo que deberá de cumplirse.

Tratándose por omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, la Sala concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo. También se le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario notificandose también dicha resolución a su superior jerárquico para que proceda jerárquicamente.

Durante el tiempo que dure la tramitación de la Queja podrá ser suspendido el procedimiento administrativo de ejecución, si el interesado lo solicita ante la autoridad exactora correspondiente y si garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

En el supuesto de que la Queja planteada resultare improcedente, ya sea por que se interpuso en contra de actos que no constituyen resoluciones definitivas, se le impondrá a la promovente una multa de veinte días de salario mínimo vigente en el área correspondiente al Distrito Federal.

Consideramos de total importancia mencionar las palabras expresadas por el Magistrado *Manuel Lucero Espinosa* al decir "que la incorporación de este medio de defensa ha obedecido al hecho de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos, aunque tal instrucción resulta insuficiente para tal fin, en virtud de que, por un lado el Tribunal carece de atribuciones de por sí para ejecutar sus fallos y, además, porque tal instancia sólo puede hacerse valer una sola vez, lo cual implica que si la autoridad

insiste en el incumplimiento del fallo, el particular únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a cumplir con la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁸⁴.

Es así como la Queja es un medio de impugnación con el que cuenta el particular ante el incumplimiento de la sentencia, en su exceso o defecto, o indebida repetición, lo cual no es suficiente para que la autoridad demandada de cabal cumplimiento a la sentencia.

4.3. Revisión

Nuestro siguiente medio de defensa es el correspondiente al recurso de revisión, el cual es de carácter unilateral, ya que solamente lo pueden interponer las autoridades a través de la Unidad Jurídica encargada de su defensa, ya sea que actúe como parte actora o como demandada.

Dicho recurso lo encontramos fundamentado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala como casos de procedencia a los siguientes:

- a) Resoluciones de la sala que decreten el sobreseimiento;
- b) Resoluciones de la sala que nieguen el sobreseimiento; y
- c) Sentencias definitivas.

Este recurso se tendrá que interponer mediante escrito ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior. De acuerdo al artículo 248 del Código tributario en comento, el recurso de revisión se interpondrá dentro del término de 15 días a aquél en que surta efectos la notificación de la sentencia o la resolución que se impugna.

Ante la interposición de tal medio de impugnación la autoridad debe de considerar la seriedad e importancia del caso concreto, toda vez que con el propósito de que las

⁸⁴ Loc cit. Lucero Espinosa. Manuel, p. 279

autoridades no utilicen en forma indiscriminada dicho medio de defensa sean establecido limitaciones para su interposición, siendo procedente únicamente en los siguiente supuestos:

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

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía del asunto sea mayor o indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para los efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de Leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trascienda al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

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

V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre las resoluciones de las entidades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso solo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁸⁵.

Como se puede apreciar de los anteriores supuestos el recurso de revisión por regla general será procedente cuando el asunto tenga la cuantía señalada, y como excepciones a dicha regla se establecen como supuesto para su procedencia que el asunto sea de importancia y trascendencia, cuando la cuantía sea inferior a lo señalado o de cuantía indeterminada; así como cuando se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales. También se contempla su interposición cuando la resolución o sentencia verse sobre un acto administrativo dictado en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o se trate de aportaciones de seguridad social.

En el supuesto de que una sentencia sea impugnada por la autoridad a través del recurso de revisión y, por otro lado, si el particular interpone amparo en contra de la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de dicho amparo también conocerá del recurso de revisión interpuesto por la autoridad, esto con la finalidad de no tener sentencias contradictorias.

4.5. Amparo.

En este nuestro último tema, consideramos de total importancia abordar el tema referente al juicio de Amparo, por lo que solamente resaltaremos los aspectos principales

⁸⁵ Véase artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

de este juicio y sobre todo el enfoque que se da en materia administrativa, ya que desarrollar en su totalidad la naturaleza y estructura del juicio de garantías daría como resultado una obra monumental la cual excedería los propósitos del presente trabajo de investigación.

Como ya mencionamos con antelación, nos referiremos principalmente al juicio de amparo en materia administrativa, toda vez que este medio de defensa también se encarga de vigilar la legalidad de lo actuado en el juicio de nulidad, es decir, el amparo es un medio de impugnación que tiene el particular contra una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando esta afecte sus intereses jurídicos. El juicio de amparo también es conocido como juicio de garantías, en virtud de que mediante este tipo de juicio se preservan las garantías individuales consagradas en la Constitución de nuestro país, conservando de esta forma el principio de legalidad al que deben de estar sujetos todos los actos de autoridad, los cuales se encuentran limitados a las garantías individuales de los gobernados. En este sentido coincidimos con las palabras expresadas por el Doctrinario *Alberto Sánchez Pichardo* el cual señala que “el juicio de amparo al igual que el juicio de nulidad, es un juicio autónomo que tiene como fin el control de la constitucionalidad de los actos autoritarios, así como el fin del segundo lo es el control de la legalidad”⁸⁶.

Dicho medio de defensa es procedente también ante el incumplimiento de las sentencias emitidas por dicho tribunal, tal y como se desprende del siguiente criterio:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL. En virtud de carecer el Tribunal Fiscal de la Federación de imperio para hacer cumplir sus propias sentencias que establecen la verdad legal, en asuntos de su competencia, es procedente el juicio de amparo indirecto contra el incumplimiento, por parte de la autoridad fiscal, de las sentencias dictadas en definitiva por el mencionado tribunal”⁸⁷

⁸⁶ Ob cit. Sánchez Pichardo, Alberto, página 174.

⁸⁷ Segunda Sala. Quinta Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXXVI. Pág 347.

Las partes que forman parte en el juicio de amparo de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Ley de Amparo son fundamentalmente cuatro y son: "1) el agraviado o quejoso; 2) la autoridad responsable; 3) el tercero perjudicado, y 4) el Ministerio Público"⁸⁸.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley de Amparo, el juicio de Amparo únicamente puede promoverse por el agraviado o quejoso, que dicho artículo lo define como "la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame"⁸⁹. Sin embargo para la tramitación de cualquier promoción durante el proceso, es necesario que quien realice dichas gestiones sea el agraviado, ya que como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia las promociones que presenten los autorizados o defensor no tendrán efectos en el juicio.

"DEMANDA, ACLARACIÓN DE LA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTA FACULTADO PARA HACERLA.- El segundo párrafo del artículo 27 de la ley de Amparo, antes de su reforma llevada a cabo en decreto de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, prescribía: "El agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal. La facultad de recibir notificaciones autoriza a la persona designada para promover o interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas y alegatos en las audiencias, pero no para sustituir dichas facultades en un tercero". Por otra parte, en los términos del artículo 4° de la Ley de Amparo, en materia diversa de la penal, el ejercicio de la acción constitucional corresponde al quejoso o a su representante, y, como todo acto que tienda a poner a la demanda en condición de ser admitida forma parte del ejercicio de la acción, sólo puede ser realizado solo puede ser realizado por el quejoso o su representante. Además de una recta interpretación del artículo 27, en comento, se concluye que la enumeración de las facultades de recibir notificaciones, promover o interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas y alegar en las audiencias, es limitativa y no enunciativa. Por tanto, las irregularidades que llegaren a encontrarse por el juez de Distrito en el escrito de demanda deben ser subsanadas por el promovente del juicio de garantías o por su representante legal, y no deben tenerse por hechas las realizadas por el autorizado para oír notificaciones en los términos del

⁸⁸ Artículo 5° de la Ley de Amparo.

⁸⁹ Artículo 4° de la Ley de Amparo.

artículo 27 de la Ley de Amparo. No obstante, cabe precisar que el autorizado si puede presentar las copias de la demanda que sean necesarias, pues ello no implica el ejercicio de la acción de amparo, sino la realización de un acto material⁹⁰.

A su vez el artículo 6° de la Ley de Amparo, por su parte establece que el menor de edad podrá pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle impedido o ausente, en cuyo caso el juzgador deberá designar un representante especial que intervengan en el juicio. Si el menor ya cumplió catorce años, éste podrá hacer la designación de representante en su escrito de demanda⁹¹.

Por su parte, las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes, de acorde a lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley de Amparo⁹². El artículo 9° de la ley en comento señala que las personas morales oficiales también podrán ocurrir al amparo por conducto de los funcionarios o representantes, que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte sus intereses patrimoniales, con la salvedad de que están dispensadas de presentar garantías que exige la Ley de Amparo a las partes dentro del mismo⁹³.

El artículo 11 de la Ley de Amparo, determina que la autoridad responsable es la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, en virtud de lo anterior se deduce que es autoridad para efectos del amparo “la dependencia que tenga facultades de imposición, o sea de coerción, lo anterior se robustece con el siguiente precedente:

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE. PARA EFECTOS DEL AMPARO.- De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, Constitucional y el artículo 1°, fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de

⁹⁰ Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª, Tomo III, Primera Parte, Tesis J/2ª.9, página 296. Precedentes varios 2/84. Denuncia de contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito.

⁹¹ Véase artículo 6° de la Ley de Amparo.

⁹² Véase artículo 8° de la misma ley.

⁹³ Artículo 9° de la ley en comento.

que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hechos, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública”⁹⁴

En cuanto al Tercero Perjudicado en el juicio de amparo el artículo 5° de la Ley de Amparo nos dice que son los siguientes:

- a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;
- b) El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;
- c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

En un sentido más conceptual el Tercero Perjudicado es la persona a la que le produce perjuicio el hecho de que se emita una sentencia concediendo el Amparo de la Justicia de la Unión al quejoso promovente, el cual tiene en la controversia el mismo interés que la autoridad responsable, y cuyo objetivo es que el amparo no le sea otorgado al Quejoso, por eso transcribimos lo que al efecto señala la siguiente jurisprudencia:

“TERCERO PERJUDICADO EN EL AMPARO. PRECISIONES CONCEPTUALES ACERCA DEL.- El denominado “tercero perjudicado” es la persona que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección de la justicia federal o en que se sobresea en el juicio de amparo respectivo. La posición que el citado tercero perjudicado ocupa como parte en el juicio de garantías, es similar a la de la autoridad responsable, puesto que ambas persiguen las mismas finalidades y propugnan por idénticas pretensiones, consistentes, como ya esta dicho,

⁹⁴ Gaceta S.J.F. N° 80,2° T.C., del 6° C., agosto de 1994, pág 61.

en la negativa de la protección constitucional o en el sobreseimiento por causal de improcedencia, lo cual conlleva, en última instancia, que continúe vigente y surta plenos efectos el acto reclamado”⁹⁵

La última de las partes que integran el proceso en el juicio de garantías es el Ministerio Público, el cual de conformidad con el artículo 5º fracción IV de la Ley de Amparo, podrá intervenir en todos estos tipos de juicios, e intervenir en los recursos que corresponda. En este orden de ideas es necesario advertir que el Ministerio Público sólo intervendrá en aquellos juicios en los que considere que el asunto reviste importancia por afectarse el orden constitucional o el interés público, esto se considera así, toda vez que el Ministerio Público realiza sus funciones como representante de la sociedad, por lo que se expone la siguiente jurisprudencia:

“MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.- ES PARTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS Y PUEDE INTERPONER LA REVISIÓN AÚN EN AMPARO CONTRA LEYES, SOLO CUANDO LA MATERIA DE LA LEY IMPUGNADA AFECTE SUS ATRIBUCIONES.- El artículo 5º, fracción IV. De la Ley de Amparo, reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, establece que el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, con facultades para intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señale dicho ordenamiento; por tanto, el Ministerio Público está facultado para interponer el recurso de revisión, aún en amparo contra leyes, pero ello no significa que tenga legitimación para interponerlo *ad libitum* ni en todos los casos, sino únicamente cuando la Constitución o las leyes le encomiendan la defensa de un interés específico como propio de su representación social, pues aun cuando los artículos 2º, 3º, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señalan genéricamente la tarea de velar por el orden constitucional, ésta debe interpretarse sin demérito de los principios que rigen todo juicio y, en especial, el de amparo, en cuanto que las partes sólo están legitimadas para interponer los recursos en contra de las resoluciones que afecten el interés que respectivamente les corresponde. Por tanto, el Ministerio Público Federal está legitimado para interponer el recurso de revisión tratándose de las disposiciones contenidas en el artículo 102 constitucional y en los ordenamientos penales y procesales relativos que le otorgan atribuciones para perseguir

⁹⁵ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª. Tomo X-Diciembre, página 381. Precedente amparo en revisión 395/92.

ante los tribunales los delitos del fuero federal, lo mismo que en todos casos y materias en que el orden legal le señala específicamente a dicho representante de la sociedad, la defensa de un interés. Por el contrario, si con la sola invocación genérica o abstracta de defender el orden constitucional, se aceptara que el Ministerio Público puede interponer la revisión en el juicio de garantías a su libre voluntad y en cualquier caso, se estaría desfigurando el concepto del interés en sí, el cual ya no estaría sujeto a la comprobación objetiva de los supuestos de la norma, sino a la expresión subjetiva del recurrente, además de que tratándose del amparo contra leyes, trastornaría el equilibrio procesal de las partes en perjuicio del quejoso, en virtud de que su intervención sólo vendría a reforzar la posición de las autoridades responsables, tanto de las que expiden, como de las que promulgan las leyes⁹⁶

Ahora hablaremos del plazo con que se cuenta para interponer tal medio de defensa, ya que conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la ley en comento, el plazo para la interposición de la demanda de amparo, contando desde el día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación del acto reclamado, a aquel en que haya tenido conocimiento de ellos, será de quince días. Sin embargo la interposición de este medio de defensa cuenta con excepciones, las cuales se encuentran en el artículo 22 del mismo ordenamiento legal.

Al igual que en la mayoría de los procedimientos deben entenderse como días hábiles para la interposición del juicio de amparo, su sustanciación y resolución, todos los días del año, a excepción de los sábados y domingos, así como días festivos.

Uno de los efectos que produce el amparo, es el de la suspensión del acto reclamado, la cual constituye una medida provisional que se decreta hasta en tanto no se emita sentencia definitiva, y la cual tiene por objeto mantener la materia del juicio de amparo, es decir, del acto reclamado, ya que si este se llegase a consumir, traería como consecuencia daños y perjuicios irreparables al gobernado. En materia administrativa la suspensión procede a petición de parte, por lo que es necesario que lo solicite el agraviado, ésta solicitud puede realizarse en cualquier momento hasta en tanto no se

⁹⁶ Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª. Tomo VII-Enero, Tesis J/P4/91, página 17. Tesis de jurisprudencia número 4/91.

emita la sentencia definitiva y esta quede firme, pues de lo contrario el fondo del asunto ya estaría resuelto.

También dicha medida suspensiva, será procedente si con su otorgamiento no se sigue perjuicio al interés general, ni se contravienen disposiciones de orden público, o en su caso si con el otorgamiento de la suspensión se pudieran ocasionar daños o perjuicios a terceros, el quejoso deberá exhibir garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causen al tercero

La suspensión tiene efectos desde el momento en que se dicte, a menos de que se condicione su otorgamiento al cumplimiento de determinados requisitos, por ejemplo, el de la exhibición de la garantía, en cuyo caso, dichos requisitos habrán de cumplirse dentro de un plazo de cinco días, para que se conceda la suspensión solicitada, en estos casos cuando la suspensión se refiere a multas administrativas no es necesario otorgar garantía, tal y como lo demuestra el siguiente criterio:

“SUSPENSIÓN. TRATÁNDOSE DE MULTAS ADMINISTRATIVAS NO DEBE EXIGIRSE LA GARANTÍA SEÑALADA EN EL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO.-

De conformidad con lo que establece el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, los aprovechamientos son los ingresos que percibe el Estado por sus funciones de derecho público, entre los que se encuentran comprendidos las “multas administrativas”. Por tanto, si el artículo 135 de la Ley de Amparo, señala como requisito para que surta efectos la suspensión cuando el amparo se pide contra el cobro de “contribuciones”, el depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación, entidad federativa o municipio correspondiente; debe concluirse que, tal requisito no debe satisfacerse cuando el acto reclamado lo es “una multa administrativa”, pues éstas son de naturaleza distinta de las contribuciones, en términos del artículo 2º del código tributario federal”⁹⁷

Al igual que en la mayoría de los juicios, en el de amparo indirecto son admisibles toda clase de pruebas, a excepción de la confesional y las que vayan en contra de la moral, dichas probanzas deben de ofrecerse en la Audiencia Constitucional. Por

⁹⁷ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, N° 100, 3ª Época. Año IX, abril de 1996, páginas 50-51.

economía procesal se pueden ofrecer las pruebas documentales que se consideren pertinentes desde la presentación de la demanda, así también se deben de cumplir con los plazos establecidos en la ley en comento para el desahogo de las pruebas que requieran de una determinada preparación.

Las pruebas que se presentan en el juicio de amparo directo tienen que ser las mismas que se presentaron ante el juzgador que conoció del asunto en un principio, ya que no es válido presentar pruebas supervenientes, ya que lo que se impugna es una sentencia derivada de un procedimiento en el cual ya habían sido valoradas las pruebas ofrecidas. La limitación de las pruebas supervenientes en el juicio de amparo directo se funda en que dicho juicio busca determinar si existen o no errores de constitucionalidad durante el procedimiento, tal y como se puede advertir de la siguiente tesis:

“PRUEBAS EN EL AMPARO DIRECTO. NO PULDEN ADMITIRSE EN EL, CON CALIDAD DE SUPERVENIENTES.-

Dada la tramitación del juicio de amparo directo, las pruebas que se rindan en el mismo sólo pueden consistir en las constancias del expediente formado por la autoridad responsable de las que aparezca el acto reclamado, sin que puedan admitirse pruebas con calidad de supervenientes porque éstas implican necesariamente variación de las situaciones jurídicas planteadas ante dicha autoridad, pues las sentencias que se dicten en los juicios de amparo han de tomar en consideración el acto reclamado tal y como fue del conocimiento de aquella”⁹⁸

En cuanto a las pruebas testimonial y pericial, en el Amparo Indirecto, éstas deben ser anunciadas cuando menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha en que se celebre la Audiencia Constitucional. En el caso de la testimonial solo se admitirán tres testigos por cada hecho que se pretenda probar. Asimismo los peritos no son recusables. Por lo que toca a la prueba de inspección judicial, también deberá de presentarse en el mismo tiempo que las anteriores pruebas.

Ahora bien, ya hemos hablado de las partes, términos y pruebas en el juicio de amparo, por lo que consideramos pertinente hablar en forma separada del juicio de

⁹⁸ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, N° 73, 3ª Época, Año VII, enero de 1994, página 69.

amparo, tanto directo como indirecto, claro esta, resaltando solamente sus aspectos fundamentales.

El artículo 249 del Código Fiscal de la Federación establece la procedencia del amparo directo como medio de impugnación que posee el particular contra la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en este mismo sentido se contempla la idea de que la autoridad demandada haya interpuesto recurso de revisión contra la misma sentencia, por lo que el Tribunal Colegiado que conozca del amparo directo también conocerá del recurso de revisión interpuesto por la demandada, lo cual tendrá lugar en la misma sesión que conozca del amparo. Esta determinación se lleva a cabo con la finalidad de evitar contradicción de sentencias.

El Juicio de Amparo no siempre será procedente, ya que puede ser que la sentencia haya declarado la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por lo cual se puede considerar que no afecta los intereses del quejoso. Pero existe una situación de excepción a este caso, y es cuando la autoridad demandada promueve recurso de revisión en contra de la sentencia en cuestión, sirve de apoyo a lo anterior la siguiente jurisprudencia:

“NULIDAD LISA Y LLANA, IMPROCEDENCIA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA. CUANDO LA DEMANDADA NO INTERPONE RECURSO DE REVISIÓN AÚN Y CUANDO SE ALEGUE DE LA SALA LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DIVERSOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN.- Cuando el Tribunal Fiscal de la Federación declara la nulidad lisa y llana en un asunto, la parte actora puede ocurrir en demanda de amparo directo, pero siempre y cuando a su vez, la autoridad demandada haya interpuesto recurso de revisión, por lo que al no darse esta excepción, y al haberse declarado la nulidad lisa y llana, es evidente que no se afecta el interés jurídico del quejoso, deviniendo en consecuencia improcedente el amparo intentado, esto aún y cuando se hagan conceptos de violación referentes a que no se estudiaron por la Sala responsable algún o algunos conceptos de anulación, pues al

haberse declarado la nulidad lisa y llana ningún perjuicio le causa esta omisión, ya que la autoridad demandada no interpuso revisión”⁹⁹

Es competente por razón de materia y de territorio el Tribunal Colegiado de Circuito para conocer del amparo directo, en los términos de la fracción V del artículo 107 Constitucional, que a la letra dice:

“V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los siguientes casos:

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal”¹⁰⁰

Las violaciones procesales que se pueden reclamar en Amparo Directo deberán reunir los siguientes requisitos: a) que la violación emane directamente del procedimiento en que se dictó la resolución reclamada; b) que afecte las defensas del quejoso, y c) que trascienda el resultado del fallo. Si no se cumple alguno de estos requisitos, la impugnación en amparo directo resultará improcedente. Así lo dispone el Informe de Labores de 1989, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, en su tesis jurisprudencial N° 9, páginas 292-293.

El artículo 166 de la Ley de Amparo, establece cuales son los requisitos que debe contener la demanda de amparo directo, debiendo formularse por escrito y donde se expresará:

⁹⁹ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Octubre de 1998, Tesis de Jurisprudencia IV.3° J/39, páginas 1018-1019. Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito.

¹⁰⁰ Véase artículo 107 de la Constitución Política Mexicana.

“ARTICULO 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables;

IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

V.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;

VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;

VII.- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

VIII.- (DEROGADA)...”¹⁰¹

Para que la demanda de amparo sea admitida, es necesario que se cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 166 de la Ley de Amparo. La presentación de la demanda de amparo directo se hará ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

¹⁰¹ Artículo 166 de la Ley de Amparo.

Administrativa del conocimiento, para lo cual deberá de anexar copias suficientes para cada una de las partes, por lo que una vez que se tenga por presentada dicha demanda ante la Sala del conocimiento, ésta remitirá los autos originales del juicio a la Oficialía de Partes de los Tribunales Colegiados de Circuito para que ésta le asigne el número de Tribunal correspondiente, asimismo elaborará una carpeta falsa en la que se agregarán todas las actuaciones que remita el Tribunal Colegiado informando el estado procesal que guardan los autos del juicio de nulidad y del cual se pide el amparo y protección de la justicia.

Por último el artículo 114 de la Ley de amparo establece cuales son los casos en que procede el juicio de Amparo Indirecto, es decir, los casos en que se puede presentar la demanda de amparo ante los Juzgados de Distrito, y son los siguientes:

“ARTICULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta ley.

(ADICIONADA, D.O.F. 9 DE JUNIO DE 2000)

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional¹⁰²

A su vez el artículo 116 de la misma ley establece cuales son los requisitos que debe de contener la demanda de amparo indirecto, y son:

ARTICULO 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley;

¹⁰² Artículo 114 de la Ley de Amparo.

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida¹⁰³

¹⁰³ Artículo 116 de la Ley de Amparo.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue concebido en sus orígenes como un tribunal de mera anulación, tal y como se puede observar de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, sin embargo, también contiene elementos de un contencioso de plena jurisdicción, tales como la intervención activa de los litigantes en el proceso, por lo que consideramos válido el argumento sostenido por los estudiosos del derecho al decir que el contencioso que se lleva ante dicho tribunal es mixto o ecléctico. El espíritu y nobleza con que son creadas nuestras instituciones surge de la necesidad de dar una solución a las vicisitudes que tienen los gobernados, por lo que tales instituciones también tienen que actualizarse, es decir, adaptarse a los cambios que se van dando en la sociedad mexicana. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha ido evolucionando desde su creación, y muestra clara de ello son las reformas que se le hicieron al Código Fiscal de la Federación en el año dos mil, en donde se contempla la posibilidad que dicho Tribunal dicte sentencias de condena, siendo éste el elemento esencial de los Tribunales de Plena Jurisdicción, sin embargo esto no significa que cuente los medios para hacer cumplir sus fallos.

SEGUNDA.- La Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es esencialmente la de resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los gobernados, llámense particulares o personas morales, aunque son cada vez más los casos en que las partes dentro del juicio de nulidad tienen el carácter de autoridades. El Tribunal fue concebido como un órgano autónomo, sin embargo, la carga de trabajo ha hecho que el Tribunal se vea diezmado en su funcionamiento, sobre todo en el Área Metropolitana de nuestro país, toda vez que atendiendo a la competencia por territorio que se le da a los asuntos, los litigios se acumulan en mayor parte en el Distrito Federal, por lo que considero necesario sean

creadas más Salas Regionales Metropolitanas, así también que el presupuesto que se le otorga no dependa directamente de la Secretaría de Hacienda y de Crédito Público, sino que sea la Cámara de Diputados la que a través de la Ley de Egresos otorgue la partida necesaria al Tribunal, para que éste cuente con los medios para formar nuevos puestos, y así dicho órgano siga cumpliendo en forma cabal con las actividades que le son encomendadas.

TERCERA.- Existen dos sistemas que vigilan el actuar de la Administración Pública, los cuales son: el “francés o administrativo” y el de tipo “angloamericano o judicial”. Lo interesante de estos dos sistemas es la interpretación y aplicación que se le da en nuestro país, dado que en el sistema francés ningún poder está supeditado a otro, y por ende, el Poder Judicial sólo debe encargarse de resolver sus controversias, sin conocer de la materia administrativa. En el sistema judicialista el Poder Judicial sí puede conocer de controversias de la materia administrativa, ya que considera que es a ese Poder al que le corresponde conocer y resolver sobre dichas controversias. En el contexto mexicano de la impartición de Justicia se considera que es exclusivamente al Poder Judicial al que le corresponde el conocimiento y resolución de las controversias que se susciten entre la población, y entre esta y la Administración, aunque si bien es cierto existe tribunales administrativos, es el Poder Judicial al que le corresponde la materialización de dichos actos. Consideramos que la separación de poderes no representa un obstáculo para la impartición de justicia, dado que con tal separación solamente se define la esfera de competencia de las autoridades, y en consecuencia al restarle facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se entendería que es letra muerta lo que resuelve dicho órgano jurisdiccional

CUARTA.- En el Contencioso de Anulación solo se emiten sentencias declarativas, esto es, sentencias que declaran el derecho. Por su parte en el Contencioso de Plena Jurisdicción, si se pueden emitir sentencias de condena, en éste tipo de sentencias se cuenta con la posibilidad de hacer ejecutable el contenido de la misma. Creemos firmemente que la sentencia de anulación, al contener elementos meramente declarativos de derechos carece de fuerza legal para su cumplimiento, claro está, cuando la parte

vencida no da satisfacción a la pretensión del ganador, y por el contrario, la sentencia de condena al establecer en la misma la forma en que debe de cumplirse da una certidumbre jurídica a las partes respecto de sus pretensiones en el proceso, y sobre todo cuenta con los medios para su cumplimiento.

QUINTA.- Los alegatos forman parte en cualquier proceso, sin embargo, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 235 establece que con alegatos o sin ellos, vencido el plazo señalado para su presentación se formulará el proyecto de sentencia que en derecho corresponda, a lo cual consideramos que dicha etapa se podría suprimir a efecto de dar mayor agilidad a la elaboración de sentencias definitivas.

SEXTA.- El ejemplo mas claro de las sentencias de condena son las que encontramos en el Derecho Común, es decir, en el Derecho Civil, dado que los efectos que produce la sentencia en el Derecho Común son la Cosa Juzgada, la *actio judicati*, y las costas procesales. La cosa juzgada se entiende como la verdad inalterable, esto es, que lo resuelto en la sentencia se hizo de conformidad a la ley aplicable. La cosa juzgada se da cuando ésta causa ejecutoria, y dicha ejecutoria se da por ministerio de ley o por declaración judicial. La *actio judicati* es una acción que le corresponde al ganador al final del proceso para que exija del vencido determinada conducta, esta acción surge para que no queden fallidas sus pretensiones ante el incumplimiento del vencido. Por último las costas procesales, consistentes en sanciones pecuniarias, y se dan por el vencimiento puro y simple; también como compensación por los gastos que hallan tenido las personas llamadas a juicio; y finalmente, ante la temeridad o mala fe de quien puso en movimiento el órgano jurisdiccional sabiendo que no le corresponde el derecho para tal acción.

SÉPTIMA.- La sentencia en el Derecho Público, es decir, la sentencia de nulidad que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era considerada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal como cosa juzgada, esto es, como la verdad inalterable. El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establece como efectos de dicha sentencia la validez, nulidad, nulidad para efectos y condena. Esta

última opción surgió de las reformas hechas al Código Fiscal de la Federación el treinta y uno de diciembre del año dos mil, dejando así la puerta abierta al actor en el juicio de nulidad para pedir una sentencia de condena en contra de las autoridades demandadas, también fueron reformados los artículos 208 y 237 del mismo ordenamiento legal. En este orden de ideas si bien se contempla la posibilidad de emitir sentencias de condena, las cuales son susceptibles de ser ejecutadas, porque no también se le dieron o establecieron los medios para hacer valer sus sentencias, a lo cual nos expresamos en desacuerdo, toda vez que de nada sirve que se condene a la autoridad a determinada conducta, si ante su incumplimiento el actor no puede ejercitar ni una acción, como por ejemplo, la actio iudicati, en el derecho Civil, para que éste pueda exigir de la misma la justa satisfacción de sus intereses.

OCTAVA - Las formas de ejecutar una sentencia en el Derecho Común son: el embargo, el secuestro, la intervención y la inhibición, siendo ellas en términos generales la privación de bienes al vencido para ser rematados y obtener la satisfacción de un interés particular. Por el contrario la ejecución que se da a las sentencias del Derecho Público, esto es, a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se da a través del cumplimiento voluntario por parte del vencido, llámense particulares, personas morales o autoridades, lo cual en la mayoría de los casos no se da, ya que las partes cuenta con los medios de impugnación pertinentes cuando no están de acuerdo con lo resuelto en la sentencia. En el caso de la sentencia a favor de la Administración, ésta cuenta con los medios para hacerla ejecutable, siendo el problema para el particular cuando la sentencia le favorece, ya que éste no cuenta con los medios para hacerla cumplir coactivamente. Otra forma de ejecutar las sentencias de dicho tribunal, es por medio de las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito, en las que expresamente se señala al Tribunal el sentido en que debe de dictarse la sentencia, y el plazo con el que cuentan las autoridades para su cumplimiento, es aquí donde vemos la intervención del sistema judicialista en el sistema francés, lo cual consideramos no debería de ser así, ya que si dicho órgano se encarga de la impartición de justicia, es a él al que le compete hacer cumplir su mandato como autoridad.

NOVENA.- Partiendo de la máxima constitucional contenida en el artículo 17, la cual señala que “ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”, consideramos que el objetivo primordial que tiene cualquier individuo al acudir a los órganos encargados de la impartición de Justicia en nuestro país, es el de obtener de estos una justa aplicación del derecho, y sobre todo la solución del problema por el cual acuden. La sentencia es el acto final dentro del proceso por medio del cual se declara el derecho, señalando la forma y términos en que debe de llevarse a cabo el cumplimiento de la misma, luego entonces, creemos que “sentencias que no se cumplen equivale a justicia que no se imparte”, toda vez que el trabajo y esfuerzo que realizan los juzgadores al elaborar los proyectos definitivos de sentencia no servirían de nada si se deja al libre albedrío de las partes el cumplimiento de la misma, en este particular caso me refiero a las sentencias definitivas que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que los fallos de dicho tribunal no pueden obligar a la parte vencida a su cumplimiento; ya que como se ha expuesto a lo largo de la presente investigación el tribunal en mención emite sentencias declarativas, y aunque también emite sentencias de condena, éste no cuenta con los medios para hacer cumplir sus fallos, dejando así el cumplimiento de la justicia en manos de los vencidos en juicio.

DÉCIMA.- La verdadera problemática de la ejecución de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se da por parte del particular, debido a que las autoridades si cuentan con los medios para hacer valer las sentencias que les son favorables, y por el contrario el particular demandante cuando obtiene sentencia favorable sólo cuenta con el recurso de Queja, el cual solamente se puede interponer una sola vez, a lo cual creemos que dicho recurso también se podría interponer una segunda vez, siendo que la autoridad puede cumplir en forma equivocada lo resuelto en la Queja, y en dado caso que no se cumpla en la forma y términos con lo resuelto en la Queja, el particular en este caso podría interponer juicio de garantías por así convenir a sus intereses. También sería factible cambiar el término “sentencia firme” por el de “sentencia ejecutoriada”, ya que el tribunal en comento considera una sentencia firme cuando las partes no han interpuesto recurso alguno en los plazos establecidos en

la ley de la materia, y al no promoverse medio de impugnación alguno se consideraría que las partes están de acuerdo con la sentencia, y por ende, que darán cumplimiento a la misma, quedando así como sentencia ejecutoriada.

DÉCIMOPRIMERA.- El particular tiene derecho al cumplimiento de su sentencia, por lo que la ejecución de la misma serán todos los actos tendientes a hacerla efectiva, inclusive en forma coactiva obligando a la autoridad a realizar determinada conducta, por lo que PROPONGO que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa realice un procedimiento con la finalidad de que la autoridad de cumplimiento a sus sentencias, dicho procedimiento tendría como puntos esenciales los siguientes:

1. Sería a petición de parte o de oficio.
2. Identificación exacta de las autoridades, es decir, la Autoridad Responsable y el Superior Jerárquico.
3. Determinar si existió incumplimiento injustificado o bien renuencia al cumplimiento de la sentencia.
4. Establecimiento de los grados de responsabilidad en que incurra el funcionario responsable del incumplimiento.
5. En caso de resultar responsable la autoridad del incumplimiento de una sentencia del Tribunal en mención, se le impondrá una sanción económica.
6. El monto de las sanciones económicas se basaría en un tabulador que iría de un mínimo a un máximo.

Como se mencionó líneas arriba el objeto principal de la imposición de sanciones económicas a las autoridades que incumplan con las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sería la de indemnizar al particular ante el incumplimiento de la sentencia que le es favorable, por lo que la Juzgadora al emitir dicha sentencia tendrá que expresar con claridad y precisión el contenido de la sentencia, así como el alcance de la misma para que la autoridad pueda cumplirla. La cantidad de la indemnización será únicamente por el tiempo transcurrido entre el incumplimiento hasta el total cumplimiento de la sentencia, resultando procedente aún cuando la autoridad

cumpla de manera parcial o incompleta o por exceso o por defecto, siendo la autoridad la que rinda un informe al Tribunal acerca del cumplimiento y su indemnización, anexando copia de la resolución y de sus constancias de notificación. Las multas tendrán que ser comunicadas a la Tesorería de la Federación para que esta las haga efectivas. Las multas en mención se impondrán tanto al superior jerárquico como a la autoridad responsable, y por ende, se tendrá que hacer del conocimiento de las Contralorías Internas el incumplimiento que se hace de la sentencia del Tribunal.

Este tipo de medidas sería primordialmente con la finalidad de hacer del conocimiento a las autoridades que deben de cumplir con los fallos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de cierto modo conminarlos a la realización de los mismos. En este sentido considero que se le tendría que dar un presupuesto especial a cada autoridad para que pueda pagar las sanciones que le son impuestas. Con la aplicación de este tipo de procedimiento se daría certeza jurídica a los particulares, y por ende, se avanzaría un paso más en cuanto a la impartición de justicia administrativa en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. (Decimotercera edición). México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 1997.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. (Tomo II). México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 1999.
- 3.- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. (Decimosexta edición) Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 1999.
- 4.- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. (Segunda edición). México, Cárdenas Editor y Distribuidor. 1974.
- 5.- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 1939.
- 6.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. (Segunda Edición). México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 1973.
- 7.- Chiovenda, Giuseppe. Curso de Derecho Procesal Civil. México, Ed, Pedagógica Iberoamericana. 1995.
- 8.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. (Segundo curso). México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 1999.
- 9.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. (Cuarta edición). México, Ed. LIMUSA, 2003.
- 10.- Estrada Lara, Juan M. La Defensa Fiscal. México, Ed. PAC S.A de C.V. 2002.
- 11.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. (41ª edición). México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 2001.
- 12.- Fernández Martínez, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. México, Ed. MacGraw-Hill/Interamericana S.A de C.V. 1998.
- 13.- Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. (Quinta edición). México, Ed, Harla. 1991.

- 14.- González Rodríguez, Alonso. La Justicia Tributaria en México. México, Ed, Jus, S.A. de C.V.1992.
- 15.- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 1993.
- 16.- Heduan Virues, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Publicaciones de la Academia Mexicana del Derecho Fiscal. 1971.
- 17.- Lobato Rodríguez, Raúl. Derecho Fiscal. (Segunda edición). México, Ed. Harla. 1999.
- 18.- Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. (Octava edición).México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 2003.
- 19.- Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. (Cuarta edición). México, Ediciones Contables y Administrativas. 1973.
- 20.- María Martín, José y Rodríguez Usé Guillermo F. Derecho Tributario Procesal. Buenos Aires, Ediciones de Palma. 1987.
- 21.- Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. (Segunda Edición). México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 1991.
- 22.- Quintana Valtierra y Rojas Yáñez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano (Segunda edición). México, Ed. Trillas. 2000.
- 23.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Seis Estudios Especiales en torno a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. México, Ed, Orlando Cárdenas. 1991.
- 24.- Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 1998.
- 25.- Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. (Decimasegunda edición). México, Cárdenas Editor y Distribuidor. 2000.
- 26.- Sánchez Pichardo, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. (Segunda edición). México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 1999.
- 27.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. (Decimosegunda edición, Tomo II). México, Ed. Porrúa S.A de C.V.1983.
- 28.- Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. (Segunda Edición). México, Ed. Porrúa S.A de C.V. 1998.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.