



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**"SOLUCIONES A LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LAS
SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA"**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

S A R A Q U I Ñ O N E S U R I B E



ASESOR: LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA.

2016.

NEZAHUALCÓYOTL, EDO. DE MÉX.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION	
CAPÍTULO I.- ORIGEN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	3
1.1 Aspectos Históricos.....	3
1.2 La justicia administrativa.....	11
1.3 El contencioso administrativo en Francia.....	13
1.4 Clases de Contencioso Administrativo en Francia.	15
1.5 El Contencioso de Anulación (por desvío de poder).	16
1.6 El Contencioso de Plena Jurisdicción.....	17
1.7 El Tribunal Fiscal de la Federación.	22
1.8 Organización actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	24
1.9 Justicia Fiscal y Administrativa.....	32
1.10 Actual competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	36
1.11 La competencia territorial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	45
1.12 Características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	47
1.12.1 Formalmente administrativo materialmente jurisdiccional.	48
1.12.2 Justicia Delegada.....	48
1.12.3 Plena Autonomía.	49
1.12.4 Simple Anulación.	51
CAPITULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	54
2.1 Jurisdicción.	54
2.2 Auxilio Jurisdiccional	55
2.3 Efectos de la Pretensión Procesal Administrativa.	56
2.4 Las partes en el Juicio Contencioso Administrativo.	58
2.5 Demanda	61
2.5.1 Formalidades de la demanda.	63
2.6 Contestación de la demanda.....	68
2.6.1 Requisitos formales de la contestación de la demanda.	72
2.7 Ampliación a la demanda.	74
2.8 Contestación a la ampliación de la demanda.	76
2.9 De las pruebas.....	77
2.10 Cierre de la instrucción.....	83
2.11 Juicios en la Vía Sumaria.	84

2.12 Juicios en Línea.	85
CAPÍTULO III. LA SENTENCIA, EFECTOS Y TÉRMINO PARA CUMPLIMENTAR.	88
3.1 Sentencia	88
3.2 Firmeza de la Sentencia	97
3.3 Plazo para Cumplimentar la Sentencia	100
3.4 Recurso de Queja	102
3.5 procedimiento previsto para el cumplimiento de la sentencia.	103
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFIA	128

INTRODCCION

A lo largo de estos siete años, que he colaborado con bastante entusiasmo y convencida de la importancia que tiene el contencioso administrativo, dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunado a la experiencia adquirida en el puesto que desempeño, he podido percibir que entre las múltiples problemáticas que el Tribunal presenta, la que cobra mayor relevancia, es que de las sentencias que los magistrados emiten, un alto porcentaje quedan sin dar cumplimiento. Podría afirmar que el incumplimiento de las sentencias obedece a causas externas al Tribunal, es en esta externalidad donde surge mi preocupación, para estudiar, analizar y dar soluciones coherentes para resolver esta problemática del incumplimiento en las sentencias.

En términos muy generales, sin meterse a profundidad en un análisis, el cual si lo haremos en los capítulos subsecuentes, podemos afirmar, que el contencioso administrativo, dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene el objetivo fundamental de corregir, la omisión o falta de aptitud jurídica que presenta el Ejecutivo Federal, ante sus ciudadanos, en el ámbito administrativo, es decir, el Tribunal es el garante de que el Estado de Derecho se cumpla a cabalidad.

Ahora bien si la sentencia como último elemento del acto procesal, tiene el propósito de corregir esa omisión jurídica, el Ejecutivo Federal al dar incumplimiento a la referida, a través de sus áreas administrativas u órganos desconcentrados, genera resultados por demás desalentadores, por un lado su comportamiento ante la sentencia, de incumplir, confirma y reitera, una conducta constante omisa, una violación flagrante al Estado de Derecho.

En segundo esa conducta constante omisa del Ejecutivo Federal, repercute internamente en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que todos los recursos, tanto humanos, materiales y financieros, utilizados para realizar los actos procesales que los ciudadanos reclaman, para que se respete

el marco jurídico establecido, son desperdiciados, en virtud de que el producto final que elabora el tribunal a través de sus salas, que es la sentencia, se ve incumplida, es decir todo el trabajo que genera el tribunal, al no atender la sentencia, se vuelve un trabajo improductivo, instanciado. De ahí la necesidad de encontrar una solución para, corregir ese comportamiento reiterativo de ser omiso ante la ley por parte del Ejecutivo y en segundo término que la referida solución contribuya a la optimización de los recursos que emplea el tribunal, en su actuar.

Por ello en el capítulo primero del presente trabajo estamos abordando, los aspectos históricos, que dieron origen a la institucionalización del Tribunal, igualmente analizaremos la evolución a que ha estado sometida el Órgano Jurisdiccional, posteriormente veremos la estructura de éste y por último abordaremos la competencia y facultades.

El segundo capítulo, versara esencialmente sobre el Contencioso Administrativo primero veremos las cuestiones teórica del contencioso, y después los aspectos técnicos es decir, hablaremos sobre la pretensión procesal, la partes que la integran, el desarrollo del acto procesal, las partes y concluimos este apartado con algo novedoso que implemento el Tribunal en años recientes, los juicios en línea.

El último Capítulo, es la parte sustancial de nuestro trabajo, es decir analizaremos a plenitud los aspectos teóricos-prácticos de la sentencia, los elementos que la conforman, como la firmeza, los plazos, las quejas y finalizamos el presente trabajo con el establecimiento jurídico, de una solución para dar cumplimiento a las sentencias que emite el Tribunal.

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

1.1 Aspectos Históricos.

La teoría de la división de poderes sustentada por Montesquieu, a través de la Revolución Francesa hacia finales del siglo XVIII, son el antecedente por antonomasia, que da sustento al poder ejecutivo, legislativo y judicial, éste último de manera específica instituye la justicia administrativa francesa, misma que el Derecho Mexicano adopta posteriormente, en contenido y sustancia.

En este sentido, una vez adoptada la teoría y dada la innovación que representó en 1936 la creación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del Derecho Mexicano, los conceptos “Justicia Administrativa” y “Contencioso Administrativo”, adquirieron una inusitada relevancia. No obstante que el espíritu de la Revolución Francesa hablaba de la división de poderes, dado el fenómeno que a mitad del siglo XIX, surgió en México y que se conoce comúnmente como “presidencialismo” el cual podemos entender como:

“La preeminencia del poder ejecutivo sobre los demás poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano”, mismo que tiene su explicación en gran medida por los enormes poderes que le ha dado el texto constitucional al presidente de la república, es decir el presidencialismo mexicano ha estado y esta constitucionalizado, pero también es cierto que el contexto político resulta determinante para que las facultades jurídicas y el poder político del presidente se hallan desarrollado a plenitud.

Bajo este contexto aparece el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual se estructura por primera vez en México como un organismo jurisdiccional de carácter administrativo dependiente formalmente del poder ejecutivo, se encontraba dotado de independencia para dictar sus fallos y constituía un organismo diferente a la Administración Pública en sí misma, pues el procedimiento seguido y la estructura interna del Tribunal, demostraban su naturaleza de organismo independiente y autónomo, sin embargo no podemos soslayar la contradicción de su naturaleza misma al ser juez y parte.

Por lo tanto, la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación vino a romper la tradición del Sistema Constitucional Mexicano que sostenía la división tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; siendo este último el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley, lo razonable era que el nuevo tribunal se ubicara dentro de dicho poder como un órgano administrador de justicia, y no como la ley lo establecía, dentro del Poder Ejecutivo, sin embargo, las razones las hemos explicado bajo el fenómeno que se conoció comúnmente como presidencialismo, el cual a la fecha parecía que habíamos superado pero que irremediamente estamos reviviéndolo en nuestros días.

Por lo anteriormente descrito en el presente capítulo se expone lo que es la justicia administrativa y el contencioso administrativo, desde la perspectiva del modelo surgido con el triunfo de la Revolución Francesa, para encuadrar dentro de dicho ámbito al actualmente llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La justicia administrativa era impartida por los Tribunales del poder judicial, justicia que fue plasmada en las Constituciones de 1824, la centralizada de

1857 y la Constitución Federal de 1917, cabe señalar que esta costumbre de impartir justicia administrativa a través de los órganos judiciales solo se vio interrumpida en periodos muy esporádicos. La primera ley que interrumpió los procesos judiciales fue la “**Ley Lares**” cuyo autor fue un prestigiado jurista de nombre Teodosio Lares, de ahí el nombre, dicho autor se caracterizaba por ser un eminente conocedor del entonces derecho administrativo francés y del cual se basó para emular el mismo procedimiento del sistema jurídico, esta ley fue promulgada el 25 de mayo de 1853, el principal elemento que contenía la referida ley, era la prohibición que tendrían los tribunales judiciales para actuar en cuestiones de la administración pública.

Consecuentemente trasciende la instauración del entonces Consejo de Estado, dándole el carácter de Tribunal Administrativo, quien tendría la competencia para resolver controversias relacionadas a la obra pública, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Cabe destacar que al igual que la ley promulgada en el año de 1936 que dio origen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la “Ley Lares” también generó una controversia constitucional, ya que los planteamientos de inconstitucionalidad vertidos a raíz de su promulgación eran que al dotar al Consejo de Estado una función jurisdiccional para resolver las controversias administrativas, se fracturaba y violaba el principio Constitucional de la División de poderes, establecido Constitucionalmente, también se argumentaba la inconstitucionalidad por el hecho de que en el referido Consejo existía la reunión de dos poderes de Estado, es decir, el Ejecutivo y el Judicial.

Sin embargo debido a que sucedieron diversos acontecimientos políticos entre los que se destaca el desconocimiento por parte de Antonio López de Santa Anna de la Revolución de Ayutla, por lo que sus actos de gobierno fueron el

desconocimiento de todas las leyes que desde 1852 rigieron la administración de justicia en México, consecuentemente la “Ley Lares” quedaba abrogada regresando al sistema jurídico que prevaleció con anterioridad a este periodo, por lo tanto se reconocían a los tribunales del poder judicial para conocer de las controversias administrativas, con dicho acto de gobierno se ratificó el Estatuto Orgánico provisional de 1856, por el entonces presidente Ignacio Comonfort, situación que prevaleció en las constituciones de 1857 y 1917.

El desarrollo histórico de la vida jurídica de nuestro país, dio origen en el año de 1865 al surgimiento de un nuevo ordenamiento jurídico para el contencioso administrativo, expedida el 1° de noviembre de 1865 durante el gobierno de Maximiliano de Habsburgo, en la cual nuevamente se le otorgaban facultades al Consejo de Estado ahora para formar el contencioso administrativo, pero a raíz de toda la inestabilidad política que se vivía en nuestro país en aquella época, la situación del contencioso volvió a cambiar, con la creación de la primera ley de amparo de 1861, que reglamentaba los artículos 101 y 102 de la Constitución centralista de 1857, lo que provoco que la justicia administrativa se asentara más en el Poder Judicial.

En el contexto internacional, en Francia particularmente a comienzos del siglo XIX, la noción del Derecho Administrativo no existía, debido a que las controversias de esta índole no se resolvían de manera jurídica sino políticamente, pero la necesidad del fortalecimiento de un Estado de Derecho proyectado en la doctrina de Montesquieu y Roseeau de la separación de poderes, y bajo la justificación de no someter al poder ejecutivo en un enjuiciamiento bajo el poder judicial, los entonces llamados Consejos Administrativos de Francia, sufrieron una modificación convirtiéndose en órganos jurisdiccionales.

Con dicha transformación, los jueces administrativos, se convirtieron en jueces especializados, aplicando un derecho propio distinto al derecho común, es decir un derecho acorde a las actividades específicas del Estado, esta evolución y transformación que se dio de manera progresiva, siendo que en el año de 1872 la justicia retenida por el jefe de Estado fue delegada al Consejo de Estado Francés, así la problemática de la distribución de competencias se resolvía de manera paulatina, toda vez que los juicios o litigios de derecho administrativo se llevan ante la jurisdicción administrativa y los juicios civiles se llevan ante la jurisdicción ordinaria, es decir la manera de justificar la inconstitucionalidad del Consejo de Estado Francés, era argumentar que para no debilitar al Poder Ejecutivo de reciente creación en la doctrina política y someterlo a otro poder el judicial, se instauraron dos órganos jurisdiccionales uno para conocer de los actos administrativos perteneciente al ejecutivo y otro ordinario subordinado al poder judicial.

La mencionada especialización que se estableció en Francia, ocasiono que los jueces y funcionarios públicos deberían estudiar un derecho especial, que se basaba fundamentalmente en las necesidades administrativas así como la especialidad jurídica, dicho fenómeno dio origen a cierta independencia de los jueces administrativos, dicha independencia era entendida como una garantía a las libertades y derechos subjetivos de tal manera que era necesario que los jueces o funcionarios conocieran del Derecho Público particularmente derecho administrativo y derecho fiscal.

Un antecedente más inmediato de la justicia administrativa en nuestro país lo representa y que es precedente al Tribunal Fiscal de la Federación, es la Ley para la Recaudación de Impuestos, establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas del 21 de febrero de 1924, mediante la cual se creaba un órgano de carácter administrativo, encargado de resolver las controversias de aspecto fiscal, es decir se instauró la junta revisora del impuesto sobre la renta, la cual tenía la

competencia de las reclamaciones suscitadas entre los contribuyentes y las juntas calificadoras.

Para el año de 1927 específicamente el 10 de febrero se promulgo la Ley de la Tesorería de la Federación, en la cual, en su Capítulo V, se establecía un procedimiento de oposición en favor del contribuyente, mismo que se substanciaba ante los juzgados de distrito.

Pero no fue sino hasta el año de 1936, con la aparición de la Ley de Justicia Fiscal, con la cual se instauro, con los trabajos conjuntos de los juristas Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuen, quienes presentaron ante el entonces presidente Gral. Lázaro Cárdenas del Rio los proyectos que dieron origen al Tribunal Fiscal de la Federación, cuya competencia se encontraba limitada únicamente al aspecto fiscal, manteniendo así los Tribunales del Poder Judicial de la Federación el resto de las competencias de carácter administrativo.

En la creación del Tribunal se mencionaba en la exposición de motivos se basaba en el modelo francés, que era un Tribunal de anulación, que gozaba de plena autonomía para emitir sus resoluciones, además se establecía que con su creación de ninguna manera se limitaba la opción de los gobernados a acudir ante los Tribunales Federales para solicitar su amparo y protección. A pesar de ello y de igual manera que la “Ley lares” la referida instauración del Tribunal no pudo evitar la discusión sobre su inconstitucionalidad, pero de manera distinta ya que esa discusión no se basa en la división de poderes o en la posibilidad de que en un poder se concentraran dos o más poderes, por el contrario la controversia se argumentaba por el aspecto de que se violentaban el artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quizá el espíritu de los juristas y posteriormente de los legisladores ante la creación del Tribunal fue similar al del modelo francés, es decir, crear un órgano jurisdiccional al interior del Ejecutivo, para no debilitar la figura presidencial ante el probable sometimiento del Ejecutivo ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial.

En este aspecto considero que en conjunto la creación del Tribunal se dio bajo un aspecto inconstitucionalidad, interpretado en tres aspectos, primero es violatorio del artículo 49 constitucional, en el entendido que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es decir, el principio de la división de poderes, en este mismo sentido también es violatorio del mismo precepto, bajo las circunstancias que dictan que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

Aun cuando se mencionaba de una plena autonomía del Tribunal para dictar sus fallos, y se justificaba la creación del Consejo de Estado para el caso francés y del Tribunal Federal para el caso mexicano, para no debilitar la figura del ejecutivo, no son justificantes en lo absoluto para dirimir o evitar las controversias antes mencionadas.

De igual manera considero inválida la justificación del debilitamiento del poder ejecutivo por el posible sometimiento ante el judicial, toda vez que el tribunal sería y es un órgano que viene a regular y asegurar el establecimiento del Estado de Derecho y en ninguna manera somete o subordina a otro poder, considero que la creación del tribunal bajo esas circunstancias obedeció más bien a un fenómeno político-social vivido en esa época, el presidencialismo acotado tanto en términos políticos como sociales.

En este mismo sentido al hablar de la creación del Tribunal basado en el sistema francés particularmente en la figura del Consejo de Estado, por ello en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se tomaron en cuenta las consideraciones así como los antecedentes administrativos, que se habían dado en nuestro país, la jurisprudencia, la doctrina y la opinión de los servidores públicos, y con el fin de evitar la inconstitucionalidad, se especificaba la necesidad de crear un Tribunal Administrativo acorde a la tendencia enmarcada principalmente por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante y a partir de los años 1929, en la que se establecía la legalidad y existencia de los recursos administrativos, mismo que representaban el requisito de procedibilidad a agotar antes de acudir al juicio de amparo, los cuales eran analizados ante las propias autoridades administrativas y no judiciales, sin que en ningún momento se haya argumentado su constitucionalidad, razón por la cual en sentido inverso al no objetarse la constitucionalidad de alguna manera queda aceptada la jurisdicción contenciosa administrativa.

Cabe señalar que esta ley tuvo preceptos novedosos, algunos de ellos ya aceptados por la legislación mexicana, pero que no habían sido plasmados en disposiciones jurídicas que los reglamentara, por ejemplo el juicio instado por la autoridad, cuando ella misma considerara que tal resolución dictada por ella misma a favor de un particular debía anularse por ser ilegal, situación que ya se llevaba a cabo, pero sin mediar juicio alguno, es decir ella misma nulificaba sus decisiones, lo cual significaba la nula oportunidad al particular para defender ese acto, también se incluyó la resolución ficta que ocurría al momento de ser omisa la autoridad o guardar silencio ante los actos reclamados.

En un intento más para subsanar la inconstitucionalidad del Tribunal se reformo la Constitución en su artículo 73, adicionando la fracción XXIX-H, de igual manera se adiciono la fracción 1-B del artículo 104, cabe señalar que dichas medidas, vinieron a legitimar la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, toda vez que dieron que la referidas reformas dieron legalidad a la existencia, sin embargo al no trasladar el tribunal al poder judicial, no subsanaron los aspectos inconstitucionales.

1.2 La justicia administrativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, el sistema de control de la legalidad de la actuación de la administración integra lo que se conoce como justicia administrativa, la cual, según Entrena Cuesta, comprende “...el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administrados, para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir indemnización por la lesión que aquélla ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión.”⁵

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

⁴ LÓPEZ RÍOS, Pedro, *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*, Universidad de Guanajuato, México, 1995, p. 30. Citado por Acero Rodríguez, José Gustavo, *Instancias de la Justicia*.

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

propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo.

De esta manera, se establecen diferentes vías para la defensa de los particulares; en principio en sede administrativa los recursos con el fin de que la autoridad ejerza un autocontrol de sus propias resoluciones, y posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que genere con su actuación.

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

El Principio de Legalidad, columna vertebral de las funciones estatales, significa de conformidad con el Derecho, que debe revestir todo acto de autoridad. La legalidad que debe imperar en la actuación de la administración se manifiesta a través del mandato instituido en el artículo 16 de la Constitución, en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que faculte la actuación del órgano, además de estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación.

1.3 El contencioso administrativo en Francia.

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

La creación del Consejo de Estado con funciones jurisdiccionales, dentro del seno de la Administración, lejos de ser contradictorio del principio de estricta división de poderes, constituyó una nueva interpretación del sentido originario del mismo, "...la división de poderes se interpretó como una tajante separación de los órganos de poder, con delimitación de sus funciones..."⁶ lo que dio lugar al dogma "...juzgar a la Administración sigue siendo administrar (juger l'Administration c'est encore administrer)"⁷.

El Consejo de Estado fue obteniendo una independencia paulatina de la Administración, y si bien en una primera etapa que se prolonga hasta el año de 1872 funcionó sólo como un tribunal de justicia retenida, es decir como un órgano que propone resoluciones que son suscritas posteriormente por la misma Administración, con posterioridad a esta fecha se le otorga el carácter de tribunal con jurisdicción delegada, esto es, que pronuncia de manera autónoma sus decisiones, pero formalmente a nombre de la propia Administración.

Por la ya mencionada independencia frente a la Administración, y por su penetrante jurisprudencia, el Consejo de Estado ha adquirido un gran prestigio que le ha permitido, en ausencia de una jurisdicción constitucional en sentido estricto,

⁶ DELGADILLO, Luis Humberto y MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, *La Justicia Administrativa en Europa*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Fiscal, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Querétaro, Qro. 1996, Tomo III, pp. 13 y 17.

⁷ DELGADILLO, Luis Humberto y MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, op. cit., p. 18

señalar las bases tanto de la protección de los administrados en el campo de la legalidad, como también de la tutela de los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, por lo que se le ha calificado como “juez constitucional”.

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

Además de las sanciones disciplinarias en que incurre el funcionario responsable de que se haya condenado a su Administración al pago de una multa, “...puede ser llamado ante la Corte de disciplina presupuestaria y Financiera y castigarlo con una multa que puede ser hasta de un año de su sueldo...”⁸.

1.4 Clases de Contencioso Administrativo en Francia.

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

⁸ THERY JEAN, Francois. op. cit, nota 6, p. 22

No obstante lo anterior, mencionaremos que existen otros tipos de contencioso, como el contencioso fiscal que no siempre es administrativo, porque algunas controversias tributarias se llevan a la decisión de jueces civiles, lo cual da origen a otras ramas específicas de contencioso administrativo, pero circunscrito específicamente al ámbito tributario.

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

El contencioso por desvío de poder es el juicio "...de anulación por excelencia, ya que diseña la acción por la que un administrado solicita a un juez administrativo anular un acto administrativo, por ilegalidad..."⁹.

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

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

⁹ MODERNE, Franck. *La Justicia Administrativa en Francia*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Justicia Fiscal, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, Querétaro, Qro. 1996, Tomo III, p. 32

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

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

1.6 El Contencioso de Plena Jurisdicción.

Los juicios contenciosos de plena jurisdicción, “...son más numerosos y por lo tanto más diversos, siendo su característica común la de permitir al juez ir más allá de la simple anulación”¹⁰.

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

¹⁰ Íbidem .Pp.36

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

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

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

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

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

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

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

c) En el primero el efecto de la sentencia es inter-partes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes, esto es, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como partes.¹¹”

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

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

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

3. No sólo los aspectos externos de la legalidad (en sus cuatro aspectos de causales de nulidad) son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son el objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción...”¹².

¹¹ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, Ed. Porrúa, México, 2004, pp. 4 y 5.

¹² CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional*, Conferencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario, noviembre de 1965, p. 78.

De igual Manera, el propio autor detalla, "...el contencioso de anulación, que es antitético al de plena jurisdicción, el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez; no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, si desecha el recurso, o anularlo...y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria...En cuanto a sus facultades de investigación el juez de anulación tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto... está de acuerdo o es contrario a la ley..." y concluye, "...el juicio ante el Tribunal Fiscal es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros..."¹³.

En tanto. Lomelí Cerezo Margarita, considera que, "...los poderes o facultades de los tribunales administrativos para dirimir las contiendas sometidas a ellos, son la base para distinguir entre tribunales de plena jurisdicción y tribunales de anulación...", y continúa, "...conforme a la citada doctrina francesa, lo que se denomina contencioso de anulación se caracteriza porque en él los poderes del juez o tribunal están limitados a la facultad de anular los actos que resulten ilegales, sin que pueda reformarlos o sustituirlos por su propia resolución. Por el contrario, en el contencioso de plena jurisdicción, los poderes del juez implican el ejercicio de un arbitraje completo sobre el litigio, incluidas todas las cuestiones de hecho y de derecho que surjan del mismo...además... un tribunal de plena jurisdicción debe estar dotado de la potestad de hacer cumplir sus determinaciones..."¹⁴.

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

¹³ Íbidem, Pp. 79

¹⁴ LOMELÍ CERZO, Margarita, *Hacia la Plena Jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación*, Conferencia presentada el 28 de octubre de 1998, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No.5. cuarta época, año 1, diciembre de 1998

está capacitada (sic), en principio, para revisar los actos de la administración que lesionen los derechos subjetivos y aun de ciertos entes autónomos..."¹⁵.

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

Manuel J. Argañarás, refiriéndose al contencioso de plena jurisdicción y el de anulación, sostiene que tienen diferencias substanciales, "...en cuanto a su finalidad... uno persigue el reconocimiento y la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, el otro se da en protección del derecho objetivo a fin de restablecer el imperio de la legalidad infringida... b) en cuanto al procedimiento... el contencioso subjetivo requiere un régimen especial análogo al del juicio civil ordinario, en el objetivo de anulación no es menester el juicio pleno; ni la autoridad tiene... amplia participación... c) en cuanto a la sentencia, es de condena en el de plena jurisdicción y meramente declarativa en el de anulación; d) en cuanto a los efectos de la sentencia... serán distintos, según la índole de los recursos entablados..."¹⁶.

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

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, op. cit, p. 694

¹⁶ ARGANARÁS, Manuel J., *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Ed. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, p. 19.

tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

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

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

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

1.7 El Tribunal Fiscal de la Federación.

Para el desarrollo de nuestro trabajo cobra especial relevancia el año de 1936, año en el cual se Instituye el TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, a través de la aprobación y promulgación de la LEY DE JUSTICIA FISCAL, a iniciativa

del Lic. Antonio Carrillo Flores. Es así como durante el régimen presidencial del General Lázaro Cárdenas, se institucionalizó el tribunal.

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

A la luz de la Constitución vigente de 1917, de manera específica el artículo 104 fracción I, una parte de la doctrina, consideró una controversia constitucional, la Institución del Tribunal Fiscal recién creado, en tanto invadía la esfera de atribuciones reservada al Poder Judicial Federal, por tratarse de un órgano jurisdiccional situado dentro de la esfera formal del Ejecutivo Federal, contraviniendo el espíritu, del Principio Constitucional de la división de los poderes, enmarcado en el artículo 49, de la Carta Magna.

A partir de 1946, se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, del artículo 104, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se instauró un recurso ante la Suprema Corte contra sentencias de los Tribunales Administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía, con lo que quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano. Sin embargo, considero que la autonomía del Tribunal no elimina la controversia constitucional, toda vez que si existe una violación flagrante al principio constitucional de la división de poderes, aunque no es tema materia de esta tesis, no debemos soslayarlo.

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

Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, los artículos 73, fracción XXIX-H, 104 fracción I, y 107 fracción V, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sufrieron una modificación que inició una nueva etapa para la justicia administrativa en nuestro país, que en realidad es continuación del proceso comenzado con la reforma de 1946, al citado artículo 104, fracción I, de nuestra Carta Magna; pues, a través de ella, se puso fin a la discusión sobre la constitucionalidad de los tribunales administrativos creados mediante la ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

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

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

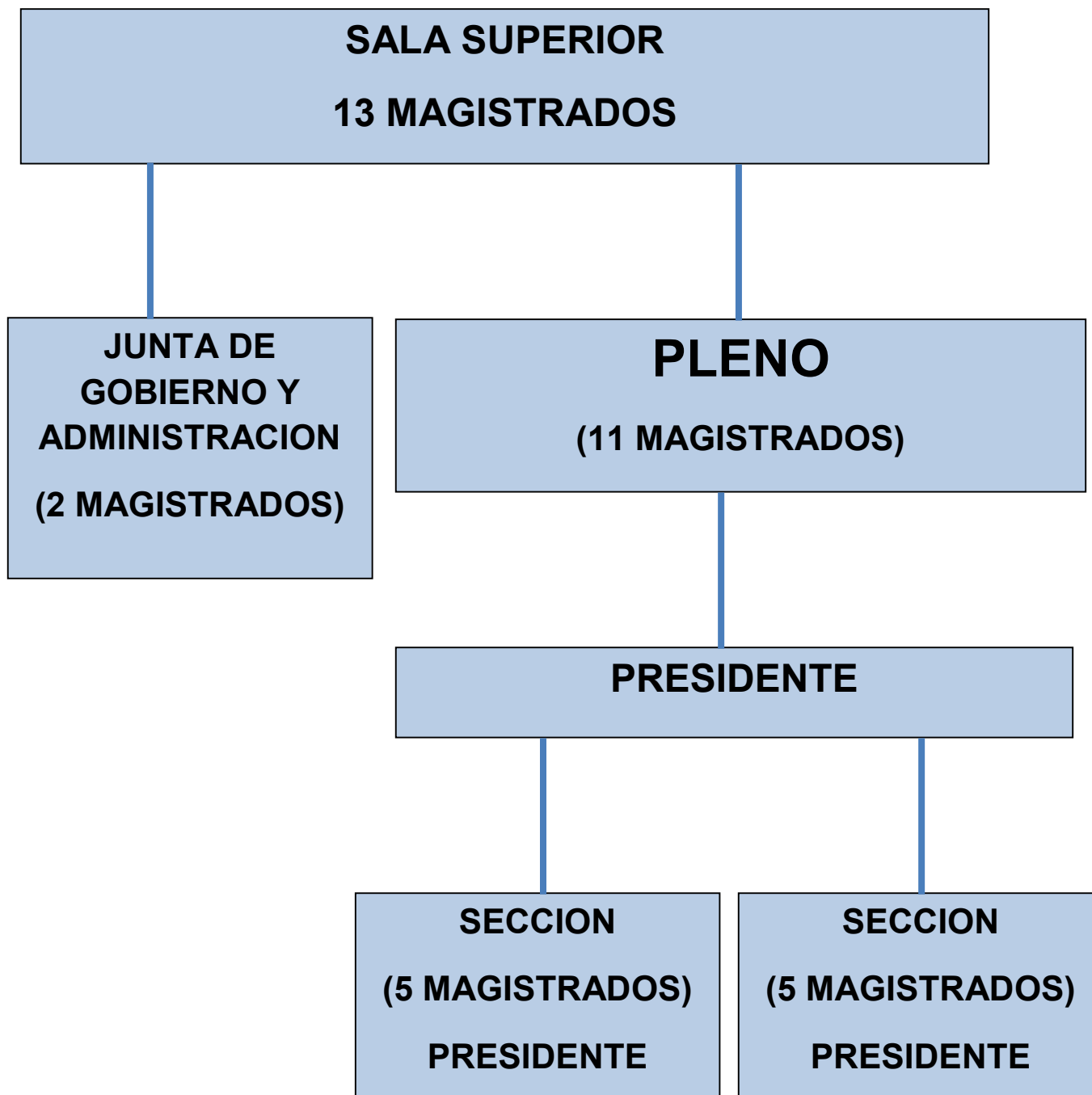
Respecto a la estructura y funcionamiento actual del Tribunal, la Ley Orgánica vigente a partir del 07 de diciembre de 2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 2007, refiere los siguientes puntos centrales:

Está integrado por una Sala Superior, las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares y la Junta de Gobierno y Administración; tiene un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los Secretarios, Actuarios y Peritos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

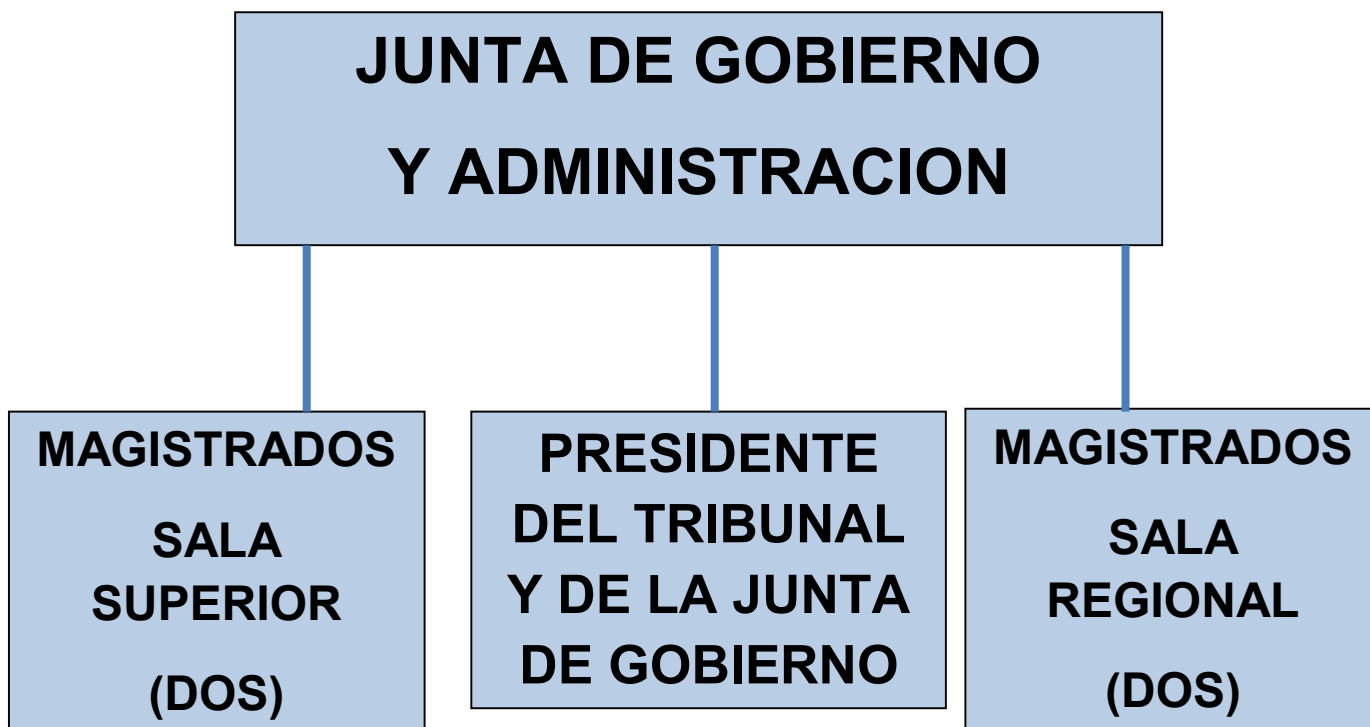
La Sala Superior se compone de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formaran parte de la Junta de Gobierno y Administración, así de los once se elige al Presidente del Tribunal, puede actuar en Pleno o en dos Secciones. El Pleno se compone de los Magistrados que integran las Secciones y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar; las Secciones se integran a su vez con cinco Magistrados cada una, de entre los cuales eligen a sus respectivos Presidentes. Basta la presencia de cuatro de los integrantes para sesionar, y el Presidente del Tribunal no integra Sección.

El Presidente del Tribunal para el desempeño de las funciones que le corresponden, es auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás Unidades Administrativas que establezca el Reglamento Interior del Tribunal.

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



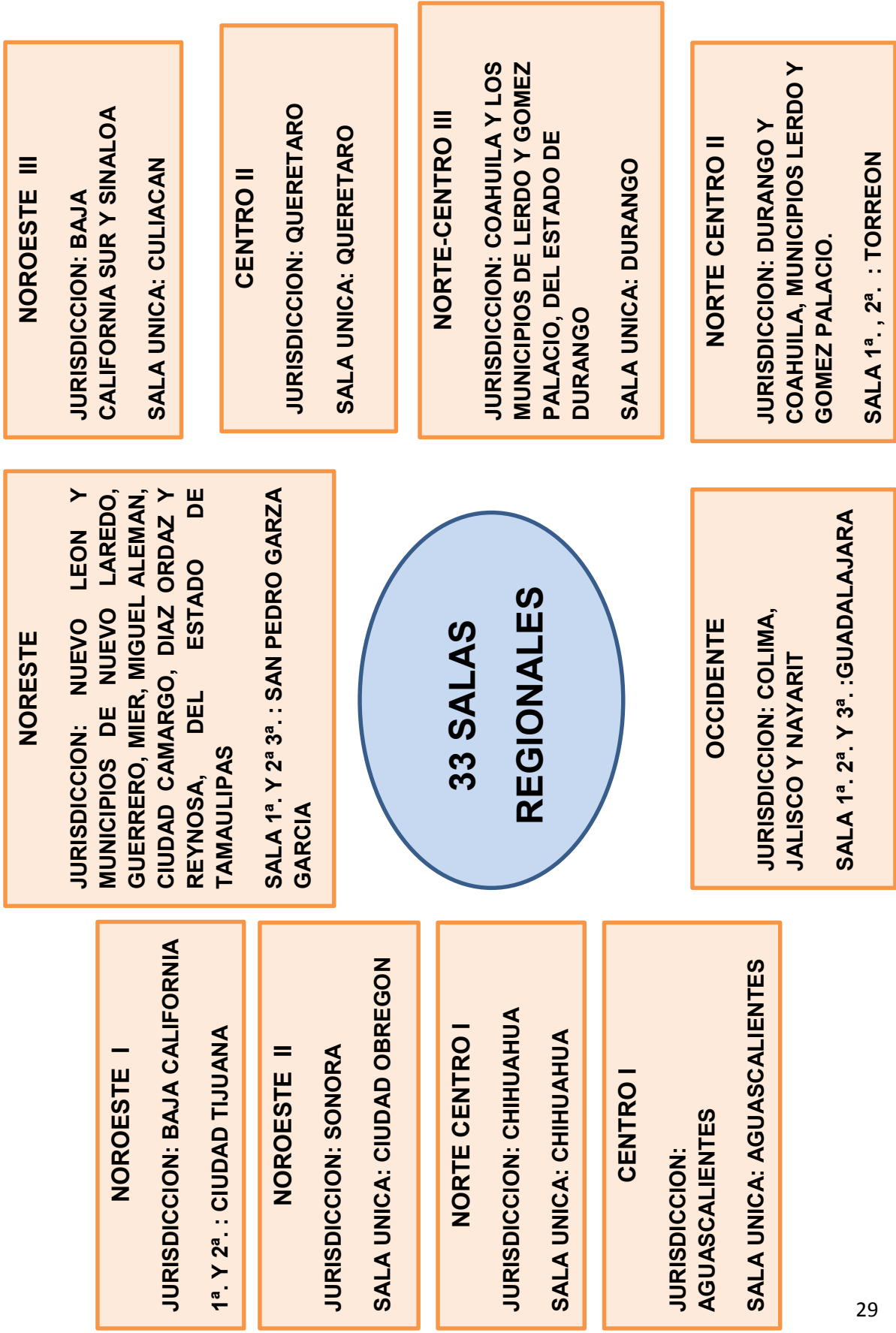
En la actualidad así es la estructura administrativa y jurisdiccional del Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa:



La Junta de Gobierno y Administración es el órgano del Tribunal que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

(2015)

Artículo 21.- Para los efectos del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:



METROPOLITANA

JURISDICCION: DISTRITO FEDERAL

1ª. A 14ª. : DISTRITO FEDERAL

HIDALGO

JURISDICCION: HIDALGO

SALA UNICA: PACHUCA

SAN LUIS POTOSI

JURISDICCION: SAN LUIS POTOSI

SALA UNICA: SAN LUIS POTOSI

CARIBE

JURISDICCION: QUINTANA ROO

SALA UNICA: CANCUN, MUNICIPIO BENITO JUAREZ

TABASCO

JURISDICCION: TABASCO

SALA UNICA: VILLAHERMOSA

33 SALAS REGIONALES

NORTE ESTE DEL ESTADO DE MEXICO:

Acolman, Aculco, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chapa de Mota, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueyopxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jalisco, Jilotepec, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, Polotitlán, San Martín de las Pirámides, Soyaniquilpan de Juárez, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlaxpa, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tonanitla, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tequixquiac, Timilpan, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

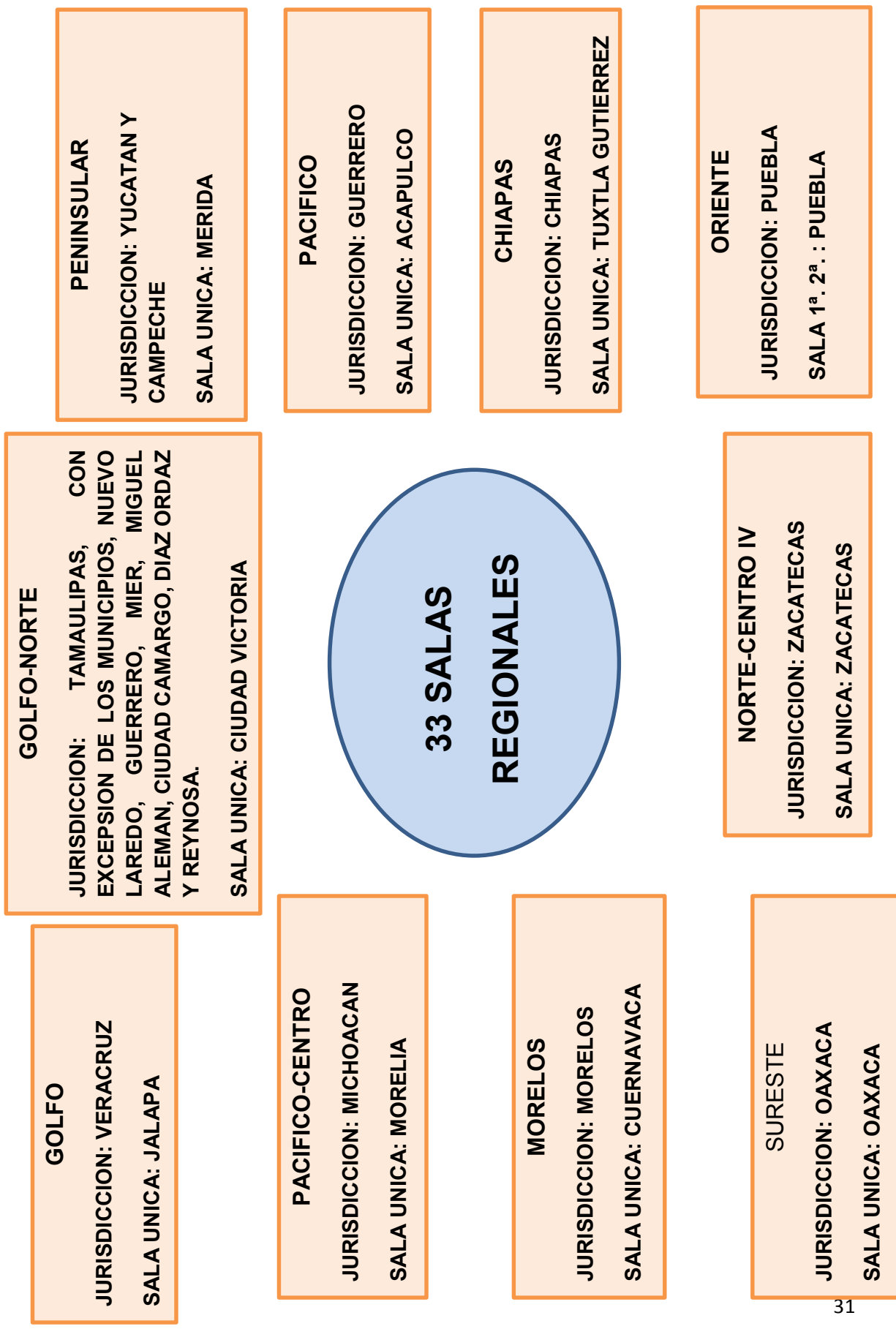
JURISDICCION: ESTADO DE MEXICO

1ª Y 2ª SALAS, TLALNEPANTLA

CENTRO III

JURISDICCION: GUANAJUATO

SALA UNICA: CELAYA



**ESPECIALIZADA EN JUICIO EN
LINEA**

**JURISDICCION: DISTRITO
FEDERAL**

SALA UNICA: DISTRITO FEDERAL

**ESPECIALIZADA EN MATERIA
INTELECTUAL**

**JURISDICCION: DISTRITO
FEDERAL**

SALA UNICA: DISTRITO FEDERAL

**ESPECIALIZADA EN MATERIA
AMBIENTAL**

**JURISDICCION: DISTRITO
FEDERAL**

SALA UNICA: DISTRITO FEDERAL

**ESPECIALIZADA EN COMERCIO
EXTERIOR**

**JURISDICCION: DISTRITO
FEDERAL**

SALA UNICA: DISTRITO FEDERAL

**33 SALAS
REGIONALES**

SUR DEL ESTADO DE MEXICO

comprende los municipios de: Acambay, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Chapultepec, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, JiQUIPILCO, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilán, Otzoloapan, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcatitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlataya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatián, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán.

JURISDICCION: ESTADO DE MEXICO

SALA UNICA: TOLUCA

1.9 justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nace con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal, puesto que el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, señalaba concretamente que conocería de los juicios contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias, o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo determinaran la existencia de un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; contra las resoluciones que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal; contra sanciones por infracciones a las leyes fiscales; contra cualquier resolución diversa que causara agravio, en materia fiscal, no reparable por algún recurso administrativo; en contra del ejercicio de la facultad económico coactiva; contra la negativa de la autoridad para devolver un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, de ahí que originalmente se le denominara Tribunal Fiscal de la Federación.

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

Así, en congruencia con el Decreto de 31 de diciembre de 1941, vigente a partir de 1942 se agrega la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal; el 1° de junio de 1943 se reformó la Ley de Instituciones de Fianzas, para otorgarle competencia en esa materia; por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1944, se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, con lo que se suman los asuntos relativos a cuotas obrero patronales y capitales constitutivos, al otorgársele el carácter de organismo fiscal autónomo a

dicho Instituto; en 1946 se agregó la materia fiscal del Distrito Federal, con motivo de la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y con las reformas a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

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

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

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

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

En el año 2001, ese Tribunal tuvo una ampliación fundamental de competencia al incorporarse dentro de su área de conocimiento a las resoluciones, "...dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo"; lo que además de permitirle conocer prácticamente cualquier resolución emanada de una autoridad administrativa, en términos del ordenamiento legal a que se ha hecho referencia, también trajo aparejado el cambio de denominación para quedar como lo conocemos actualmente, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

De igual manera, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se amplió la competencia para conocer de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a

los reglamentos, cuando sean auto-aplicados o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

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

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

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

En este Contexto, la norma señala textualmente que para considerar de trascendencia la cuantía debe exceder de cinco mil veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, para ejercer la facultad de atracción.

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

En cuanto a las secciones de la las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 23, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, les otorga competencia para resolver los juicios que versen sobre los supuestos señalados en el artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior; además de aquellos juicios en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o bien, cuando el demandante plantee como agravio que no se haya aplicado en su favor alguno de ellos.

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

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

Por su parte el artículo 15, de la Ley en cita refiere la procedencia del juicio contra resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de los recursos administrativos previstos en dicha ley.

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

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

Respecto a la fracción III del precepto en cita, referido a las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales, no se comparte la opinión de Emilio Margáin Manautou, quien sostiene que las fracciones I a IV, del artículo en análisis "...tienen de común aludir a controversias por ingresos de naturaleza fiscal (sea que deriven de tributos, productos o aprovechamientos), que fueron las que inicialmente se otorgaron como competencia al tribunal de anulación..."¹⁷; pues aunque las multas implican ingresos percibidos por el Estado y originalmente ese Tribunal conocía del área netamente fiscal, con el devenir del tiempo su campo de conocimiento se fue ampliando hasta

¹⁷ MARGAÍN MANATUOU, Emilio, op. cit., nota 12, p. 80

abarcar prácticamente la totalidad de la materia administrativa, por eso, las multas a que se refiere la fracción actualmente no pueden considerarse que necesariamente derivan de la aplicación de disposiciones tributarias.

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

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

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

Sobre el particular, Bielsa considera, "...la decisión de todo litigio promovido por la ejecución e interpretación controvertida de los actos administrativos, es de la competencia de los tribunales contenciosos-administrativos. El fundamento y justificación de esta competencia está en el objeto del contrato administrativo; es decir, en el grado de interés público que el contrato contiene. Es contrario al principio de la competencia jurisdiccional someter a tribunales civiles o comerciales las contiendas surgidas en la ejecución o cumplimiento de un contrato administrativo. Tanto por el objeto (*ratione materiae*), como por la administración pública (*ratione personae*), la competencia debe ser de los tribunales contenciosos-administrativos..."¹⁸.

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

Por su parte, la fracción VIII, se refiere a las resoluciones que nieguen la indemnización con motivo de la reclamación en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del estado.

En cuanto a la fracción IX, del precepto en análisis, ésta otorga competencia a ese Tribunal, para conocer de las resoluciones a través de las cuales se requiera el pago de garantías, a favor de la Federación, los Estados y los

¹⁸ Citado por ARGANARÁS, Manuel J., op. cit., nota 16, p. 102

Municipios, las cuales suelen otorgarse para suspender en el caso de contribuciones el procedimiento administrativo de ejecución o por ejemplo en el ámbito penal, el otorgamiento de la caución para el otorgamiento de la libertad provisional del reo.

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

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

La fracción X, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta competente para conocer sobre las resoluciones definitivas que se emitan respecto de las materias señaladas en el artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior,

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

La fracción XI, el tribunal conocerá de las resoluciones administrativas que pongan fin a un procedimiento, instancia o resuelvan un expediente administrativo.

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

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

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De la interpretación literal y sistemática

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

La fracción XII, de la Ley Orgánica del originalmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, se refiere a resoluciones recaídas a recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones contenidas en las primeras fracciones del artículo en comento.

Actualmente, la fracción XIII, las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscito por México, es esta fracción la que les da competencia a las Secciones de la Sala Superior para resolver asuntos con estas características.

La fracción XIV, se refiere a las resoluciones en donde se configure la negativa ficta en las materias señaladas en el artículo citado, por el transcurso del plazo que señalen en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta.

Por su parte la fracción XV, da entrada a las resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con ello aumentando más la competencia ya extensa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

Además, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se concedió expresamente a ese Órgano Colegiado la facultad para conocer de actos de aplicación general, al establecerse en su artículo 2, que el juicio contencioso administrativo será procedente “...*contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación*”.

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

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

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

Cabe aclarar, el acto administrativo de carácter general debe ser autoaplicativo, es decir, que con su sola entrada en vigor obligue al administrado a hacer o no hacer, sin necesidad de que se verifique un acto condición; o bien, siendo heteroaplicativa se combata concomitantemente con su primer acto de aplicación, pues de otra forma el acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general se encontraría consentido.

Artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ***se incorporan las resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.***

Esta incorporación obedece a que las sanciones administrativas impuestas por el Estado, por faltas de carácter administrativo emitidas con base en lo dispuesto en el **título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos"**, en las leyes que reglamentan dicho título, **no pueden ser del conocimiento de tribunales distintos a los administrativos, al encontrarse fuera de su competencia material con independencia de la finalidad que se persiga mediante su impugnación**, por ejemplo, una acción laboral en la que se persiga la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo, y para determinar la procedencia de sus pretensiones los tribunales del trabajo tendrían forzosamente que pronunciarse sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.

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

Desde su creación por virtud de la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, hasta antes de la Ley Orgánica promulgada en febrero de 1978 y en vigor a partir de agosto de ese año, no existía ninguna distinción respecto a la competencia territorial del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que

las Salas conocían de todos los asuntos de su competencia material en el territorio nacional, sin distinción respecto del domicilio de la parte actora o de la demandada.

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

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

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

A partir del 7 de diciembre de 2007, sin embargo, el mencionado artículo 24 de la Ley Orgánica del todavía Tribunal Fiscal de la Federación, se modificó el artículo 34, adoptando un criterio conforme al cual las Salas Regionales conocerían de los juicios por razón del territorio, respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los casos que expresamente refería:

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

I. Se trate de personas morales que:

a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o

b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.

II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y

III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

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

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

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

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

En los casos mencionados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada.

Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

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

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

1.12 Características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

1.12.1. Formalmente administrativo materialmente jurisdiccional.

De acuerdo a Gabino Fraga, "...la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuciones exclusivamente de legislar, es decir crear y reformar leyes, reglamentos y ordenamientos legales, el Poder Judicial, la función de administrar y observar el cumplimiento de los preceptos legales, y el Poder Ejecutivo tiene la encomienda de la administración pública centralizada y los organismos descentralizados"¹⁹, la legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia, y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto las atribuciones a un mismo Poder de naturaleza diferente. Contraviniendo el principio Constitucional de la División de Poderes.

Así, podemos afirmar, si bien es cierto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo formalmente administrativo, porque resuelve controversias en materia administrativa sin estar ubicado en el Poder

¹⁹ FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 27ª ed., Ed. Porrúa, México, 1988, p. 28 y 29

Judicial Federal, materialmente es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público.

1.12.2. Justicia Delegada.

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

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

Sobre la jurisdicción delegada, Antonio Nava Negrete, sostiene que, “...implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, puesto que el superior jerárquico delega sus atribuciones al inferior quien ejerce dichas atribuciones conforme a su leal saber y entender...”²⁰.

Desde nuestro punto de vista, resultó equívoco señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, por delegación de facultades hecha por la Ley, pues éste no tenía como propias las facultades conferidas después a dicho Tribunal. Lo que sí ocurrió, es que el Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal, lo hizo por delegación de

²⁰ NAVA NEGRETE, Antonio, *Derecho Administrativo Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 157

facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la Unión en el año de 1935, lo que constituye un supuesto distinto.

1.12.3. Plena Autonomía.

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

“...Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa...”.

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

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

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

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

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

Por su parte, Emilio Margáin Manatou, sostiene: “...tratándose de órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, por los mismos debe entenderse aquellos a los que se les atribuyen plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por la administración activa, ni formal ni materialmente...”²¹.

1.12.4. Simple Anulación.

Según la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal que lo creó, el originalmente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, sería sólo un tribunal de anulación y no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos o procedimientos impugnados ante él, conforme a la naturaleza del contencioso de anulación que se instauraba. Sin embargo, se le reconoció un amplio poder para investigar la verdad, otorgándole facultades para admitir toda clase de pruebas, excepto la de confesión de autoridades mediante la absolución de posiciones, ordenar diligencias para mejor proveer, pudiendo apartarse de las reglas señaladas para la valoración de las pruebas cuando se formara una

²¹ MARGÁIN MANATOU, Emilio. op. cit., nota 12, p. 17

convicción sobre los hechos, diversa de aquella a que lo llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales precisadas por la ley, facultades que usualmente se atribuyen a la plena jurisdicción.

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

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

que sea emitido o notificado con posterioridad al plazo otorgado en la ley para tales efectos.

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

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

Hoy en día, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emite una serie de fallos en los que no se limita a declarar la nulidad de la resolución impugnada, sino que en ellos fija el sentido y términos para otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos indebidamente afectados, o incluso crea la interpretación y cumplimiento que deberá dársele al clausulado de un convenio celebrado entre un particular y la Administración Pública Centralizada, esto es, sentencias evidentemente de condena que son características de la plena jurisdicción.

Algunos autores consideran que la naturaleza del Tribunal sigue siendo la de un Órgano Contencioso de simple anulación, opinión que no se comparte, pues se considera que el Contencioso que se sigue en la actualidad ante el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, realmente rebasa las facultades del Contencioso de Anulación francés que le sirvió de modelo y se pretendió imitar, al contar con facultades conferidas que son propias del Contencioso de Plena Jurisdicción.

CAPITULO II. El Juicio Contencioso Administrativo.

2.1 Jurisdicción.

Dentro del estado de derecho, existe la jurisdicción la cual entendemos conceptualmente como: facultad del poder del Estado, ejercida a través de los tribunales, y que consiste en declarar el derecho, aplicando sus normas generales a los casos particulares que se le someten. En términos generales, potestad o contenido de las atribuciones de una autoridad u órgano de poder, para hacer cumplir la normatividad vigente dentro de ese estado de derecho. Por lo tanto entendemos a la jurisdicción como el mecanismo con el que cuenta los administrados, cualquiera que sea su status, para tener la posibilidad de acudir en defensa de sus derechos e intereses legítimos ante los órganos encargados de proteger los referidos derechos e intereses.

Como hemos venido mencionado a lo largo de este trabajo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la particularidad de no pertenecer al órgano jurisdiccional por excelencia es decir al poder judicial, esta jurisdicción diferenciada, propicia que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, delimite bien su ámbito de competencia en su artículo 14 de la LOTFJFA, en virtud de que no puede conocer de cuestiones que correspondan a otros poderes del Estado.

Por lo anterior será importante delimitar con bastante precisión los requisitos procesales, los cuales determinaran en cuanto al fondo de la pretensión, ante él deducida, el incumplimiento de los requisitos, o el cumplimiento defectuoso impedirá que órgano jurisdiccional examine la cuestión a fondo.

El principio de oficialidad o inquisitorio, que informa todo el ordenamiento jurídico-procesal de manera específica el administrativo, impone al órgano jurisdiccional, que conoce de una pretensión, verificar si tiene o no jurisdicción

2.2 Auxilio Jurisdiccional

El auxilio jurisdiccional, se reconoce como el apoyo que recibe el órgano jurisdiccional que conoce del proceso, de otros órganos jurisdiccionales de distinta naturaleza, de la federación, de los estados u otras entidades como los municipios, para que el órgano jurisdiccional pueda llevar a cabo una finalidad procesal reconocida por la ley, esto es debido y en el entendido de que el proceso de regulación y reglamentación es infinitamente distinto para cada entidad federal, estatal o municipal, por ello se vuelve menesteroso acudir a dicho apoyo para sustentar la jurisdicción, y que el proceso este apegado a derecho.

La serie de actividades que integran el proceso tiene por objeto, la declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a una autoridad determinada y distinta del actor de la declaración. Esta declaración de voluntad, que constituye el acto principal del proceso, se denomina pretensión procesal.

Es indudable que para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la pretensión procesal, es y debe ser ante la Administración Pública Federal o más específicamente a una entidad que integra la Administración Pública Federal.

Cabe destacar que con la evolución que ha tenido el Tribunal, en el ámbito de su competencia, y de conformidad con el artículo 14 de la LOTFJFA, también la pretensión procesal, puede ser ante un órgano diferente a la Administración Pública Federal, que en este caso podría ser un órgano del poder legislativo o judicial. En virtud de que la referida ley contempla la responsabilidad patrimonial del Estado así como las sanciones y resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación.

2.3 Efectos de la Pretensión Procesal Administrativa.

No es concebible un proceso sin pretensión procesal, por lo tanto la pretensión procesal determina el nacimiento, el mantenimiento y la terminación del proceso, siendo estos los efectos de la pretensión.

Otros efectos de la pretensión procesal, que derivan es el orden a la instrucción y la cual consta que exista congruencia entre los fundamentos de la pretensión y el derecho objetivo, es decir, que los datos en que se funda la pretensión y en cuanto a la actividad probatoria, la necesidad de que verse únicamente sobre datos relevantes de conformidad con la pretensión.

La mayoría de los ordenamientos procesales ha regido como regla general el requisito de la pretensión procesal, no era admisibles pretensiones frente a la Administración Pública, ante tribunales sin la existencia de una manifestación de voluntad, en este sentido en México al delimitar el Juicio del Contencioso Administrativo, señala que procederá en contra de las omisiones de las autoridades, dando respuesta así a las pretensiones de los particulares.

Para que el requisito del acto administrativo no pueda utilizarse como medida para evitar o demorar el acceso a la jurisdicción, los distintos ordenamientos jurídicos, consagran la presunción de que se entenderá denegada la petición o recurso que se hubiese formulado ante la administración por el transcurso de los plazos previstos sin haberse notificado resolución expresa.

En este contexto, en nuestros ordenamientos jurídicos, contemplan como requisitos del acto a ser impugnado en el proceso administrativo que sea definitivo y que se haya agotado la vía administrativa.

“Los reglamentos, en cuanto actos normativos que integran el ordenamiento jurídico, están sujetos a distinto régimen jurídico, que los actos administrativos, aun cuando emanan de la administración pública al igual que los

actos administrativos, la potestad ejercitada en uno y otro casos es cualitativamente distintos”²²

Comúnmente, el aspecto jurisdiccional de los reglamentos eran distintos a los actos administrativos y de las leyes, esto debido a que los actores que los componen también eran desiguales y las distintas fuentes de legitimidad, mientras que los Reglamentos emanan de la acción administrativa, las leyes de la voluntad popular a través de sus órganos de representación, y los actos administrativos son propios de la Administración Pública, esta desigualdad jurídica, sin lugar a dudas dificulta el actuar de los tribunales de lo contencioso administrativo, toda vez que limita la legitimización para aplicar la pretensión procesal, frente a ellos.

En el Derecho Mexicano, de manera específica en el Contencioso Administrativo no son admisibles las pretensiones directas frente a disposiciones jurídicas de carácter general, no obstante si cabe la impugnación directa en el proceso de amparo, es así como a través del amparo es posible la impugnación de leyes en cuanto infrinjan otras de superior jerarquía.

En este sentido debemos aclarar, que la impugnación no refiere directamente contra el reglamento, sino contra un acto administrativo, motivándose en que las normas del reglamento o ley, no están sujetas conforme a derecho.

“El acto de iniciación del proceso se ha designado con el nombre de demanda. La demanda, en su concepto técnico procesal, podría pensarse de acuerdo con su significado terminológico, cualquier –hay muchas peticiones en el proceso que no son demanda- sino precisamente la petición de iniciación.”²³

²² Ibidem, P. 137

²³ Op. Cit. Íbidem, Pp. 179.

La demanda tiene la particularidad de ser acto inicial del proceso, por ello al ser el acto de iniciación, consecuentemente debe formularse la pretensión procesal, en este sentido la doctrina procesal considera a la demanda no solo un acto de iniciación, sino también como una manifestación de la acción.

Como lo hemos mencionado la demanda es un acto procesal, la declaración de voluntad de la parte demandante en el que se solicita la iniciación de un proceso, es diferente a los demás actos procesales de la parte demandante, es que tiene por objeto iniciar el proceso.

2.4 Las partes en el Juicio Contencioso Administrativo.

La doctrina procesal se ha pronunciado en relación a este tema y se ha considerado que las partes en el juicio son necesarias para que éste se lleve a cabo, en el proceso contencioso administrativo participan el actor o el demandante (quien pretende) y el demandado (el que se resiste), éste último está representado por las autoridades administrativas o fiscales; existen otras personas llamadas terceros que tienen un derecho incompatible con la pretensión del actor.

De conformidad con el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son partes en el juicio de nulidad:

- **El demandante:** Comúnmente conocido como actor, en este caso, es el particular contribuyente, aunque en casos excepcionales como el juicio de lesividad el actor es la autoridad administrativa o fiscal; en términos generales el demandante o actor en el juicio contencioso, es quien promueve el juicio y dicho carácter lo podrá tener, ya sea el particular, la persona moral o la autoridad administrativa o fiscal.

Respecto al actor, podemos decir que éste deberá acreditar su interés jurídico en el juicio y expresar que el acto impugnado le causa un agravio, así también debe contar con legitimación ad causam, para evitar se declare el sobreseimiento del juicio.

- **Los demandados:** Tendrán ese carácter la autoridad que dictó la resolución impugnada; el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación pida la autoridad administrativa o fiscal (juicio de lesividad), así como el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal; sobre el inciso c), llama la atención que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cambia ésta disposición porque se incorpora al Jefe del Servicio de Administración Tributaria en lugar del Titular de la Secretaría de Estado, ya no son consideradas como partes en el juicio.

Así también, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

- **El Tercero** que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, se considera de cierto modo que es aquella persona que está de acuerdo con la resolución emitida por la autoridad administrativa, en razón de ello su derecho o interés no es compatible con la pretensión del actor.

El artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que deberá contener los requisitos de la demanda o en su caso la contestación según sea el caso, así mismo deberá contener la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca.

Por último, es necesario comentar sobre la intervención del tercero, en el juicio contencioso administrativo, ya que si se apersona, implica su colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas, a este tercero también se le puede denominar coadyuvante adhesivo, en tal sentido se puede afirmar que el escrito mediante el cual el tercero pretende apersonarse deberá contener los requisitos de la contestación porque los intereses del tercero van en contra del actor

2.5 Demanda

La demanda ha sido definida por Carlos Arellano García como un “acto jurídico procesal, verbal o escrito, por el cual persona física o moral, denominada actor acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción en contra de otra persona física o moral, denominada demandado o reo con el objeto de reclamar las prestaciones que se enuncian”²⁴. En ejercicio de la acción el actor presenta su demanda; pero también en ejercicio de su acción el actor ofrece y aporta sus pruebas, formula sus alegatos, en la demanda la parte actora formula su

²⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, 4ª Edición, Ed. Porrúa, México 1997, Páginas 129 y 130.

pretensión, es decir, su reclamación concreta frente a la parte demandada, que puede consistir en un dar, hacer no hacer en relación a una situación de derecho.

La demanda, es el primer acto procesal del actor, ésta tiene que ser presentada ante la autoridad jurisdiccional competente, para solicitar algo de alguien, basado en un derecho sustantivo, el cual, constituye un derecho que el actor tiene previsto en una ley como tal, la demanda es el primer acto procesal encaminado a la resolución del Tribunal, y el objeto de la demanda es iniciar el proceso.

La acción, es un derecho subjetivo por el cual se reconoce la facultad de los particulares de instar a la autoridad, para que conozca de un determinado asunto, este derecho de invocar a la autoridad del Estado para la defensa de un derecho, se encuentra plasmado en una norma adjetiva procesal, que deriva de una violación a los derechos sustantivos del actor, lo cual quiere decir que, es necesario que el actor recienta un agravio para que proceda su acción.

La pretensión, consiste en la exigencia de que un interés ajeno se subordine al propio, en el artículo 14, fracción VIII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece a la pretensión como un elemento que la demanda y se establece que en la misma se debe indicar, “lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda” y tomando en consideración lo anterior, se entiende que la pretensión es lo que concretamente se pide, al actor y la demanda es el medio para pedir.

Así, en el juicio contencioso Administrativo, la demanda constituye efectivamente un acto procesal que se debe presentar por escrito, en el cual el actor

pide al Tribunal, que resuelva con base en las pruebas y argumentos ofrecidas y sobre un derecho sustantivo en el cual, el actor resiente un agravio.

La demanda, como acto jurídico trae consecuencias de derecho y en el juicio contencioso, es un acto procesal, porque se desarrolla en un proceso contencioso y como un acto inicial que implica pedir algo concreto con base en un derecho subjetivo de acción y a la autoridad jurisdiccional es quien resuelve; la demanda es el medio a través del cual, se ejercita el derecho de acción, la demanda es el medio idóneo para ejercitar la acción.

Una vez presentado el escrito de iniciación del proceso, describiendo clara y detalladamente la pretensión procesal, el incumplimiento de los requisitos procesales da lugar a la inadmisibilidad de la pretensión. Dentro de los requisitos encontraremos los subjetivos y los objetivos, en los primeros encontraremos los referentes al órgano jurisdiccional, los referentes a las partes, es decir el demandante y la demandada, mientras que en los segundos, se observan los requisitos generales y los que contienen la pretensión procesal, en esta última se destacan, la petición, el fundamento, por último encontramos los requisitos de la actividad, es decir, de lugar, tiempo y forma. Analicemos muy brevemente cada uno de los componentes.

En el presente estudio, se puede concebir que la demanda es una figura procesal, que no debe ser confundida con otras figuras procesales por ejemplo con la acción y la pretensión, y en éste caso, es pertinente realizar las siguientes distinciones; la demanda, es el primer acto procesal del actor, ésta tiene que ser presentada ante la autoridad jurisdiccional, para solicitar algo de alguien, basado en un derecho sustantivo, el cual, constituye un derecho que el actor tiene previsto en una ley como tal, la demanda es el primer acto procesal encaminado a la resolución del tribunal, y el objeto de la demanda es iniciar el proceso.

La demanda es la actividad de las partes hacia el juez y la pretensión es la actividad hacia la parte contraria. Así, en el juicio contencioso administrativo, la demanda constituye efectivamente un acto jurídico procesal, que se debe presentar por escrito, en virtud del cual el actor pide al Tribunal, que resuelva con base en las pruebas y argumentos ofrecidos y sobre un derecho sustantivo, en el cual, el actor resiente un agravio.

La demanda, como acto jurídico trae consecuencias de derecho y en el Juicio Contencioso, es un acto procesal, porque se desarrolla en un proceso contencioso y como un acto inicial que implica pedir algo concreto, (nuestras prestaciones) con base en un derecho subjetivo de acción y a la autoridad jurisdiccional es quién resuelve; la demanda es el medio a través del cual se ejercita el derecho de acción, la demanda es el medio idóneo para ejercitar la acción.

2.5.1 Formalidades de la demanda.

Ahora bien, en el juicio contencioso es necesario presentar la demanda, de acuerdo a las formalidades que en la ley se establecen y la primera de ellas es, presentar la demanda por escrito, directamente ante la sala regional competente esto es, ante la autoridad jurisdiccional competente en cuanto a una demarcación territorial, otra formalidad, es que se debe interponer dentro de los plazos que establece la ley.

El artículo 13 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que el término es de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.

En la fracción II, del referido artículo establece que el término será de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido de una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio.

En cambio la fracción III del mismo artículo otorga un término de cinco años para la interposición de la demanda a las autoridades y esto sucederá cuando éstas demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Ahora señalaremos los requisitos que deberá contener la demanda, de conformidad con lo que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

1.- El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional Competente, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Deberá indicar sí se tramitará en la Vía Sumaria, en caso de omisión, el Magistrado Instructor lo tramitará en esta vía en los supuestos que proceda de conformidad con el Título II, Capítulo XI de esta Ley.

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

3.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado (cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa).

4.- Los hechos que den motivo a la demanda. Se refiere a todos aquellos acontecimientos que anteceden al momento de la presentación de la demanda son una narración de los actos que se impugnan, lo cual implica que deben ser esgrimidos en forma clara, precisa, cronológica, y debe existir congruencia porque estos se vinculan con los conceptos de impugnación y con las pruebas.

5.- Las pruebas que se ofrezcan. Si no obran en su poder, se señalará el archivo o el lugar en donde se localizan para que a su costa se mande pedir copia de ellas o se requiera su remisión. En caso de que se ofrezca prueba pericial o

testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Es importante señalar que en relación al ofrecimiento las pruebas documentales en el escrito de demanda, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 14, señala que en el juicio contencioso, se podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada, entendiéndose como éste “ el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada”.

6.- Los conceptos de impugnación. También llamados de anulabilidad, son los argumentos que consideramos como válidos frente al acto o resolución que se impugna, son parte esencial de la demandada, porque en ellos podemos plasmar argumentos lógicos jurídicos para controvertir el acto de autoridad.

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

8.- Lo que se pida, es decir, (la pretensión en concreto del actor) señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito. El escrito de demanda en el que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo

de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones 2 y 6, que dicen que la demanda deberá indicar, el acto o resolución que se pretende impugnar y los conceptos de impugnación o también llamados conceptos de anulación, éstos son requisitos indispensables para la procedencia del juicio y de no señalarse los anteriores el Magistrado Instructor puede desechar por improcedente la demanda interpuesta.

Si en la demanda se omiten indicar los datos previstos en las fracciones 3, 4, 5, 7 y 8, que se refieren a que el demandante debe señalar en su libelo, la autoridad o autoridades demandadas o su domicilio, los hechos, las pruebas que se ofrezcan, el nombre del tercero interesado, así como la pretensión, cuando el demandante omita señalar los anteriores datos, 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, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la demanda deberá ir acompañada de los siguientes documentos: I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes. II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio. III. El documento en que conste la resolución impugnada. IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad. V. La constancia de la notificación de la

resolución impugnada. VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley.

2.6 Contestación de la demanda.

En los anteriores párrafos hemos analizado, los requisitos de la pretensión procesal administrativa, una vez atendidos estos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, analiza la pretensión, dictaminara, la competencia, consecuentemente fijara la contestación, misma que deberá emitir la parte demandada, o dicho en palabras de Arellano García, “La contestación es el acto jurídico del demandado, por medio del cual, da respuesta a la demanda de la parte actora dentro del proceso”²⁵ y se deduce que la contestación constituye un acto procesal que debe cumplir con requisitos similares a los de la demanda.

Si la demanda que se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reúne todos los requisitos legales que básicamente se refieren a (los plazos en que debe presentarse la demanda, de qué manera se debe presentar, es decir, por escrito dentro de un término legal, y con el señalamiento de datos suficientes para darse tramite y además que se anexasen los documentos necesarios para su admisión), si el promovente cumple en su demanda con los anteriores requisitos que se encuentran contemplados en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ésta será admitida y se correrá traslado de ella, a la demandada, emplazándola para que la conteste dentro

²⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, 4ª edición, Ed. Porrúa, México 1997, Pp. 182.

de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento o quince si se trata de juicio sumario.

El emplazamiento que constituye un acto procesal más del contencioso administrativo, mediante el cual, el Tribunal hace del conocimiento del demandado que tiene un proceso, y que por lo tanto debe comparecer ante el juzgador, para dar contestación de la demanda, en términos que fije la ley.

Por ello Cipriano Gómez Lara, comenta: “La institución del emplazamiento cumple con la garantía de audiencia, establecida en la propia Constitución Política, básicamente en los artículos 14 y 16, el artículo 14 constitucional que es el más importante en este aspecto, establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicios seguidos ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, al cumplirse con las normas del emplazamiento se está respetando la garantía de audiencia, que también ha sido designada como el derecho que todo ciudadano tiene de ser oído, para ser vencido. Para condenar a alguien en un juicio, hay que oírlo y vencerlo. La garantía de audiencia va de la mano con la garantía a debido proceso legal, el principio del cumplimiento del debido proceso legal comienza en un emplazamiento legal”²⁶

Los requisitos que deben cumplir el emplazamiento, dentro del contencioso administrativo, deberá cumplir con un plazo determinado, los emplazamientos deberán efectuarse en días y horas hábiles, entregarse oficios de notificación, la notificación debe ser personal.

²⁶ Teoría y práctica del contencioso administrativo, (autor) (editorial) (año de la impresión) Pp.135

Los efectos que surten a raíz del emplazamiento son

- A) “Prevenir el juicio en favor del Tribunal que lo hace.
- B) Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el tribunal que lo emplazo, siendo competente al tiempo de la citación.
- C) Obligar al demandado a contestar ante el tribunal que lo emplazo, salvo siempre el derecho de promover la incompetencia, y
- D) Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial.”²⁷

Al ser emplazado, el demandado por naturaleza misma del sujeto deberá asumir diversos comportamientos:

1.- Allanamiento de la demanda, la cual en términos generales es que el sujeto demandado contesta al tribunal que se somete explícitamente a la pretensión procesal del demandante. En este allanamiento no debemos confundirlo con el reconocimiento, ni con la confesión, toda vez que estas son partes integrantes de otra etapa del proceso judicial, el allanamiento es una renuncia a contender con el demandante, sometiéndose a la sentencia, sin contradecir el fundamento de los actos reclamados, en cambio el reconocimiento es que se acepta y reconoce y emite una contestación.

2.- También puede tener conductas o comportamientos dilatorios los cuales, tiene la característica de retrasar, o alargar la tramitación del proceso.

Considerando precisamente estos aspectos dilatorios, la ley contempla dar solución a estas prácticas dilatorias, por ello en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 19 determina: Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el

²⁷ Op cit íbidem, Pp.137.

emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

En este sentido de la falta de contestación de la demanda, Martínez López comenta: “La falta de Contestación de la demanda funda presunción de la existencia del acto impugnado.....la omisión en la contestación hace presumir la veracidad de los hechos expuestos en la demanda”²⁸

La importancia de la contestación de la demanda radica fundamentalmente en que como una obligación jurídica el demandado pone de manifiesto y contraviene los hechos y las constancias de los actos demandados en el acto procesal. Por medio de esta el tribunal tiene perfectamente identificadas a las partes en el acto procesal.

Sobre lo anterior es necesario poner de manifiesto, que la contestación de la demanda, implica una obligación en la cual las partes pondrán en conocimiento del Tribunal, los hechos y las constancias de los actos que se controvierten y que se deben tener plenamente identificadas a las partes y cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior y cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

²⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, 4ª. Edición, Ed. Litografica, México 1986, Pp. 293

Obviamente puede inferirse que la contestación a la demanda, debe ser también por escrito y dentro de un término legal para que pueda ser considerada por el Tribunal como una contestación válida. La Ley procesal establece en el artículo 19 que si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

2.6.1 Requisitos formales de la contestación de la demanda.

El demandado en su contestación, expresará además:

- 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.- El demandado 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 demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- 5.- Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- 6.- Las pruebas que ofrezca.

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

Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Al igual que la parte actora, el demandado deberá cumplir con determinados requisitos para que su contestación a la demanda sea admitida, así que el demandante deberá adjuntar a su contestación:

- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, ya que, en ocasiones resulta que al contestar los agravios de la actora, la autoridad varía los fundamentos de derecho en que apoyó la resolución combatida, por ello la ley procesal en su artículo 22 prohíbe expresamente en su primer párrafo tal situación.

Cabe mencionar que sobre éste mismo artículo 22 puede acontecer que al demandarse la nulidad de un acto administrativo, la autoridad se percate de que el actor tiene la razón en su pretensión, por lo que en atención al principio de economía procesal el legislador establece en esta ley, que la demandada puede en su contestación o hasta antes del cierre de la instrucción, allanarse a las pretensiones del demandante tal y como se aprecia de la lectura del propio artículo 22 párrafo tercero de la multicitada ley procesal, “en la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada”.

Sobre éste punto opinamos que la posibilidad de que la autoridad demandada reconozca que el demandante tiene la razón en su pretensión es muy difícil y más complicado es que la autoridad demandada se deje ganar, sin embargo el legislador previo en éste artículo 22 la eventualidad de que la autoridad demandada se allane, aunque sea muy complejo para la autoridad reconocer que no tiene la razón.

2.7 Ampliación a la demanda.

En muchas ocasiones, la demanda se presenta sin conocer la resolución o el procedimiento que se impugna, ni los fundamentos de derecho en que se apoya.

Ante estas situaciones, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la posibilidad de ampliar la demanda, dentro del término de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, o cinco días tratándose de juicio sumario.

Los casos en los cuales se concede la ampliación de la demanda, siempre que se actualice uno de los supuestos del artículo 17 de la ley en cita, y en tal caso, debe otorgarse expresamente al actor el término de veinte o cinco días según sea el caso para ampliar su demanda y ésta posibilidad, se desprende del análisis del propio artículo 17 que a la letra dice:

“ARTÍCULO 17.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- I. Se puede ampliar la demanda, cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Se puede ampliar contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo anterior. (Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada lo fue ilegalmente artículo 16 de la ley procesal).
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

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

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

2.8 Contestación a la ampliación de la demanda.

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

El plazo para contestar la ampliación de la demanda, será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, o cinco días si se trata del juicio sumario.

Asimismo, la autoridad demandada tiene la obligación de exhibir todos y cada uno de los documentos relativos al momento de formular la contestación de demanda para que el actor los conozca y, en su caso, pueda controvertirlos en el escrito de ampliación de la demanda, lo anterior para garantizar el principio de igualdad entre las partes.

La ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 21 fracción V establece que tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el artículo 15 de la ley procesal, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

2.9 De las pruebas.

Eduardo J. Couture, introduce un concepto de prueba que dice, “En su acepción común, la prueba es la acción y el efecto de probar; y probar es demostrar de algún modo la certeza de un hecho o la verdad de una afirmación...La prueba es normalmente comprobación, demostración, corroboración de la verdad o falsedad de las proposiciones formuladas...Los hechos y los actos jurídicos son objeto de afirmación o negación en el proceso. Pero como el juez es normalmente ajeno a esos hechos sobre los cuales debe pronunciarse, no puede pasar por las simples manifestaciones de las partes, y debe disponer de medios para verificar la exactitud de esas proposiciones. Es menester comprobar la verdad o falsedad de ellas, con el objeto de formarse convicción a su respecto”²⁹.

Vicente Gimeno Sandra, expresa que “Con el término prueba se designa la actividad, impulsada por las partes o incluso por el mismo juez o tribunal, dirigida a lograr el convencimiento del juzgador acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas realizadas normalmente por las partes, y excepcionalmente por el órgano judicial, y que integra el objeto del proceso...La actividad probatoria procesal se dirige a lograr el convencimiento de un órgano judicial, independiente e imparcial,

²⁹ J. COUTURE, Eduardo, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, 4ª Edición, Editorial IB de IF, Montevideo, Buenos Aires, 2005, Páginas 177 y 178.

situado supra partes, ante el cual demandante y demandado se colocan en situación de igualdad”³⁰

Por su parte y en lo que se refiere al problema de la valoración e importancia de la prueba en materia tributaria, Mario Pugliese sostiene:

“El problema de la prueba abarca, por lo contrario, el total proceso tributario en cuanto a que, en la normalidad de los casos, está en la prueba la sustancia y fin del proceso. Basta considerar que, estando el objeto del proceso tributario constituido normalmente por una controversia en torno a la subsistencia o medida de una obligación fiscal, es precisamente en la prueba de tal subsistencia o medida donde la controversia se agota, quedando el adeudo tributario definitivamente acertado. Sólo en el proceso común la prueba pierde mucho de importancia porque en tal secuela procesal, estando sustraídas a la competencia de la autoridad judicial las cuestiones de tasación, se trata solamente, por regla, de aplicar la ley respecto a situaciones de hecho ya definitivamente determinadas.

Pero en el proceso tributario que se desarrolla ante jurisdicción administrativa, el problema de la prueba es preeminente, no pudiendo obtenerse ni una equitativa aplicación de la ley fiscal, ni una justa distribución del peso tributario sin un adecuado sistema de prueba que permita reducir al mínimo el margen de error entre la medida del impuesto definitivamente determinada y aquella que en abstracto, habría debido pagarse efectivamente”³¹

La prueba como tal, es un actividad procesal de las partes encaminada a acreditar no solo su dicho, sino los hechos que se controvierten, ésta afirmación

³⁰ GIMENO SANDRA, Vicente, MORENO CATENA, Víctor, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Tirano lo Blanch, Valencia, 1992, Paginas 225 y 226.

³¹ PUGLIESE, Mario, La prueba en el Derecho Tributario, México, 1949, Páginas 9 y 10.

tiene su fundamento en la norma que establece que las pruebas deben ceñirse al asunto sobre el que se litiga, es decir, que las pruebas deban guardar íntima relación con los hechos que se pretenden demostrar y las que no cumplan con lo anterior serán desechadas, en la doctrina se habla de la idoneidad de la prueba, así como de su pertinencia éstos y otros aspectos son los que el juzgador debe tomar en consideración al momento de valorar las pruebas, y lo cierto es que la prueba constituye un elemento fundamental en el momento de que dicte una resolución que ponga fin al proceso.

Lo anterior implica, que cada una de las partes en el juicio contencioso, deberán acreditar los extremos de su demanda y de contestación respectivamente adjuntando las pruebas que les correspondan.

En virtud de la importancia que reviste la prueba en el proceso contencioso el legislador estableció que, “En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el actor que pretenda que se le reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, debe probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado debe comprobar los hechos de sus excepciones.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones, pueden solicitarse informes estos se limitan a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades”

Como ya se expresó al hacer referencia a los requisitos que debe contener una demanda, el actor tiene la obligación de exhibir las pruebas que ofrezca en la misma, en el momento de presentarla, sin embargo aquellos

documentos que sean de fecha posterior a la presentación de la demanda o aquellos que sean anteriores y bajo protesta de decir verdad y que asevere que no tenía conocimiento de ellos, le serán admitidos es decir, las pruebas supervenientes solo podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el Magistrado Instructor, ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Así pues la importancia de la prueba en el juicio contencioso, refleja la necesidad del juzgador, de mantener un equilibrio, equitativo entre las partes, en la aplicación de la ley procedimental y resulta oportuno mencionar que el legislador otorgó en la ley facultades al Magistrado Instructor, para que hasta antes de que se cierre la instrucción, y para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, el magistrado puede acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

En nuestro sistema jurídico existen diversas formas de valorar las pruebas, una de ellas en la doctrina se conoce como tasada, y es aquella en la que la ley determina el grado de eficacia de la prueba, otra forma para valorar la prueba es el sistema denominado prudente arbitrio del juzgador, también conocido como sana crítica o de la prueba razonada, aquí es el juzgador quien determina el grado de eficacia ya que conforme a éste sistema el juez tiene una enorme libertad para calificar o valorar pero esa facultad se le concede dentro de las reglas de la lógica y con la obligación de fundar y motivar su valoración.

De tal suerte que el juzgador puede valorar las pruebas conforme a alguno de los siguientes sistemas:

1) Sistema legal o tasado. En el cual el jugador debe ajustarse a los valores o tasas establecidas en éste sistema el juzgador se limita a revisar si las pruebas se practicaron respetando a las exigencias legales y a reconocerles el valor que en cada caso, la ley señale.

2) Sistema de la libre apreciación razonada. Aquí el juez, no se encuentra sometido a reglas establecidas, valora las pruebas según su propio criterio de forma libre y razonada ajustándose a los principios de coherencia y lógica expresando los motivos de su valoración.

3) Sistema Mixto. En el que se combinan los anteriores Conforme al artículo 46, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entendemos que la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto.

Es decir, en el juicio contencioso administrativo, el Tribunal debe ajustarse a ciertas reglas al momento de valorar las pruebas y debe hacerlo de conformidad a lo siguiente:

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

- Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.
- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.
- Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas (juris tantum), la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

El juzgador, dentro de la sustanciación del juicio contencioso, debe otorgar y reconocer, el valor probatorio de los elementos que sean aportados por las partes, atendiendo al sistema mixto de valoración, es decir, conforme a lo establecido por el numeral 46, de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pues el propio precepto procesal, le obliga a exponer los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión.

2.10 Cierre de la instrucción.

Por instrucción se entiende procesalmente hablado, que es una etapa de un proceso jurisdiccional, en la cual el juzgador se instruye, es decir, las partes en un juicio ponen en conocimiento del juzgador un determinado asunto, para en su momento procesal, dicte una resolución que ponga fin al mismo.

En los procesos jurisdiccionales para declarar el cierre de la instrucción, debe previamente declararse concluida la sustanciación del juicio, desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes y expresados los alegatos, los anteriores, comúnmente se identifican, como las últimas conclusiones de cada una de las partes dentro del proceso, y una vez hecho lo anterior, es necesario que el juzgador dicte un auto en el cual comunique a las partes que la etapa procesal conocida como instrucción, queda cerrada y en consecuencia, comenzará a correr un término para que se dicte sentencia definitiva.

En el caso del juicio contencioso administrativo, el Magistrado Instructor, cuanta con diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y si no existiere ninguna cuestión pendiente (por ejemplo un incidente) que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito; en virtud de que los alegatos presentados en tiempo, deberán ser considerados al dictar sentencia.

Cabe señalar, que una vez transcurrido el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, el Magistrado Instructor emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

2.11 Juicios en la Vía Sumaria.

Con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se llevaron a cabo en Diciembre de 2010, se introduce una nueva figura jurídica llamada juicios en la vía sumaria, este tipo de juicios no reviste de mayores características especiales sino únicamente la disminución en los términos, con el objeto de disminuir el tiempo de tramitación de los juicios, y con ello se cumpla el principio constitucional de que la justicia debe impartirse de forma pronta y expedita.

En este sentido dichos juicios procederán en contra resoluciones definitivas que no excedan de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, es decir considerando la cuantía del asunto; así como resoluciones que se dicten en violación a una Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como podemos observar la procedencia reviste de características especiales tratándose de la cuantía del asunto y respecto de resoluciones en donde ya existe pronunciamiento por parte de la Corte o el Tribunal; y se reducen los plazos, como es el caso que para la interposición no son 45 días, sino 15 por regla general; la contestación se formulara en 15 días; la ampliación y contestación a la ampliación se formulara en un plazo de 5 días; en este sentido se llega a la conclusión de que dicho juicio la variante es el tiempo en el que se tramita, y que los plazos para el cumplimiento de la sentencia también se reducen.

2.12 Juicios en Línea.

Como hemos mencionado en los anteriores capítulos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha ido evolucionando a través de su devenir histórico, la referida evolución siempre estuvo caracterizada por la implementación de diversas normas o reformas jurídicas, que daban respuesta al cambio social que experimentaba la sociedad mexicana, sin embargo en los años recientes y bajo esa lógica evolutiva el tribunal sufrió cambios sustantivos en su funcionamiento, a diferencia de las etapas anteriores hoy no se modificaron las normas jurídicas, si no que atendiendo al principio fundamental del derecho de que la justicia debe ser “*pronta y expedita*” el tribunal tuvo a bien implementar los juicios en línea bajo las siguientes características.

Una de las causas fundamentales para la implementación y justificación de los juicios en línea es sin lugar a duda el crecimiento en el número de demandas, este incremento sin lugar a dudas llama la atención muy poderosa por dos razones, el incremento en el número de demandas ante el tribunal bien podría ser por el mismo incremento de la población que recibe atención administrativa por parte del Estado, lo cual podríamos conceptuar como el incremento natural.

Sin embargo y quizá el más preocupante para el derecho, es que este incremento del número de demandas, se deba a una incapacidad jurídica por parte del ejecutivo, para ejercer el estado de derecho que le mandata el poder legislativo, a través de las diversas disposiciones legales que aprueba. Aunado a esta incapacidad jurídica por parte del Ejecutivo, manifestada en ser omiso ante el marco legal, se encuentra también que hoy día a través de los diversos medios de

información (internet, redes sociales, ley de transparencia, etc. etc.) los ciudadanos están más informados para hacer valer sus derechos, lo cual sin duda ha ocasionado este incremento en el número de demandas.

En esta perspectiva, “el 12 de diciembre de 2008, se presentó al Presidente de la Republica el proyecto de juicio en línea, el 26 de marzo de 2009, el Ejecutivo federal envió a la cámara de diputados la iniciativa para regular el citado juicio en línea, lo aprobó el 15 de abril de 2009, y la cámara de senadores el 29 de ese mismo mes y año. Se publica el decreto el 12 de junio de 2009, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley federal del procedimiento contencioso administrativo y de la ley orgánica del tribunal”³²

Es así como el 12 de junio queda instaurado oficialmente el juicio en línea en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se caracteriza por ser un sistema informático, que permite registrar, controlar, administrar y notificar, el procedimiento contencioso administrativo, es decir es el sistema mediante el cual, el ciudadano al cual se le ha, transgredido un ordenamiento jurídico por parte de la autoridad ejecutiva administrativa, puede solicitar la pretensión procesal, mediante un ordenador siguiendo ciertos lineamientos. A diferencia del juicio tradicional, aquí se integra un expediente electrónico, que incluye todos los requisitos y aspectos técnicos de la demanda tradicional, la diferencia básicamente estriba en que en el tradicional la demanda se hace por escrito y en el juicio en línea se lleva a cabo por medio de un ordenador. Otra diferencia es que los empleados o funcionarios del tribunal validan el juicio a través de una firma electrónica avanzada y la firma digital.

Las notificaciones y resoluciones se hacen a través del correo electrónico, que proporcionaron las partes al inicio del acto procesal, así mismo, en el acuerdo donde se señalan los lineamientos técnicos y formales para la

³² MORENO PADILLA, Javier, El juicio en línea, primera impresión, Ed. Trillas, México 2012, Pp. 6

sustanciación del juicio en línea, se establece en su artículo 4º. Que se otorgaran una clave de acceso asignada por el sistema, a usuarios con personalidad jurídica exclusivamente física, es decir se excluyen a las personas morales o con razón social. Los usuarios que deseen obtener la clave y contraseña deberán llenar una solicitud, donde se destaquen sus datos generales. De igual manera deberán firmar una carta de responsabilidad.

En contraparte, las dependencias, organismos o autoridades cuyos actos o resoluciones sean susceptibles de impugnarse ante el tribunal a través de este sistema, deberán inscribirse, manifestando un correo electrónico institucional y su domicilio oficial.

Otro elemento a destacar en los juicios en línea, es que para que los magistrados y secretarios de acuerdos estén en posibilidades de firmar actuaciones y resoluciones en los expedientes electrónicos deberán, registrar la huella digital, firma digital, y la firma electrónica avanzada.

En su artículo 24 del referido acuerdo, se determina que el tribunal promoverá el ingreso al sistema a través de su portal disponible de internet, www.juicioenlinea.gob.mx. o www.tfjfa.gob.mx .

Como podemos observar este juicio tiene algunas características especiales, pero en relación con el presente trabajo, se precisa este con el único interés de señalar que se trata de un juicio que finalmente culminara con la emisión de una sentencia y que deberá de cumplirse en sus términos, independientemente de que se realice en línea.

CAPÍTULO III. LA SENTENCIA, EFECTOS Y TÉRMINO PARA CUMPLIMENTAR.

3.1 Sentencia

Como hemos visto, el elemento que da inicio al proceso, es la pretensión procesal administrativa, de igual forma durante el proceso se realizan diversos aspectos, entre los que se destacan las pruebas de ambas partes, para percibir al juzgador que uno u otro le asiste el derecho, una vez agotados estas etapas llegamos a la última etapa del acto procesal, y mediante la cual se finiquita el litigio, resolviendo de fondo los puntos controvertidos, por supuesto que estamos hablando de la sentencia.

Antes de pasar a analizar las características de la sentencia, definiremos conceptualmente a la sentencia en palabras de Jesús González y José Luis Vázquez, para los cuales “La sentencia es el acto procesal de terminación Normal de un proceso. Es una resolución del Órgano Jurisdiccional, que se diferencia de los demás, en su finalidad.

En ella se deciden las cuestiones planteadas en el proceso, se emite un juicio sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia se actúa o se niega a actuar en la pretensión formulada en el proceso.”³³

³³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, Derecho Procesal Administrativo Federal, Ed. Porrúa, México 2007, Pp. 243.

Por otro lado Sánchez Pichardo la define en los siguientes términos: “En el derecho Común, la sentencia es el acto procesal, que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a sus conocimientos, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto Jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado”³⁴

La principal característica que tiene la sentencia, es que, es un acto procesal específico y exclusivo, del Órgano Jurisdiccional, es éste último el que tiene la exclusividad para emitir su dictamen, el cual tendrá la intención de comparar la pretensión procesal, con respecto al derecho objetivo, de ser así, se actúa, en caso contrario la sentencia negaría la pretensión.

En este sentido además de ser un acto exclusivo del Órgano Jurisdiccional, también es un acto de voluntad del Órgano, dicha voluntad se manifiesta, actuando o negándose a actuar, sobre la pretensión procesal administrativa.

Podemos distinguir dos tipos de Sentencias las de fondo y las interlocutorias, las primeras ponen fin al proceso, en segundo lugar tendremos las comúnmente conocidas en el derecho como interlocutorias, estas surgen por causas que se presentan en el procedimiento, pero que no resuelven el fondo del

³⁴ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los medios de Impugnación en materia administrativa, Octava edición, Ed. Porrúa, México, 2008, Pp. 647.

asunto. En las primeras se resuelve los hechos controvertidos, en consecuencia deciden, cuál de las partes en litigio acredita la pretensión procesal.

Cabe destacar que en la práctica legal no se aprecia la referida distinción, toda vez que en el código federal de procedimientos civiles de aplicación supletoria a la materia, solo constituyen sentencia a las que resuelven de fondo y no serán consideradas como sentencias aquellas resoluciones, en las cuales se sobresea, el juicio.

La naturaleza jurídica de la sentencia, radica fundamentalmente en que es un acto del Órgano Jurisdiccional, también es un juicio lógico, formado por los magistrados, los cuales comparan la pretensión con el derecho objetivo y el último elemento de su naturaleza, es que es un acto de voluntad del Tribunal actuando o negándose a actuar sobre la pretensión.

Las sentencias pueden clasificarse en dos tipos de acuerdo a sus contenido finalidad, así encontramos sentencias por el fin y sentencias por el contenido, dentro de las primeras hallamos la siguiente clasificación, sentencias declarativas, sentencias constitutivas y sentencias de condena, con respecto a las sentencias de contenido se subdividen a su vez en sentencias que no entran en fondo, sentencias que deciden la cuestión de fondo.

La sentencia es declarativa siempre que no comporte la alteración de las relaciones jurídicas materiales, es decir la sentencia declarativa se limita a corroborar la realidad jurídica sin modificarla, se subdividen en:

Sentencia desestimatoria de la pretensión, al desestimar la pretensión da firmeza a las relaciones jurídicas derivadas del acto objetivo de impugnación.

La sentencia estimatoria de pretensión declarativa, son aquellas en las que se pretende la declaración de nulidad.

Las sentencias constitutivas son aquellas en las que siempre producen una consecuencias que no existía en las relaciones jurídico- materiales, esas consecuencias pueden ser creándolas, modificándolas o extinguiéndolas.

Las sentencias de condena son estimatorias de una pretensión de condena, las sentencias de condena imponen una pretensión, el elemento típico es que imponen una pretensión de indemnización de daños y perjuicios.

Aun cuando hemos explicado que comúnmente se denominan resoluciones, ya que deciden sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico-material. Las sentencias de contenido, se subdividen en las que no entran en el fondo y las que deciden la cuestión de fondo.

Las sentencias de contenido que no entran en el fondo del litigio, se limitan a declarar la inadmisibilidad de la pretensión, por la falta de algún requisito, procesal. Por el contrario las sentencias que si deciden la cuestión de fondo, lo son también de contenido, y como su denominación lo indica, son las sentencias en sentido estricto, las que las leyes procesales administrativas llaman definitivas. Una vez cubiertos todos los requisitos procesales, el tribunal emitirá una sentencia,

verificando la conformidad o disconformidad de la pretensión procesal administrativa.

De conformidad con Armienta Calderón, la sentencia declarativa “es aquella que tiene por objeto la mera declaración de la existencia o inexistencia de un derecho o de un interés legítimo. En ella el juzgador da certeza al derecho, en virtud de que tiene como finalidad establecer, con certidumbre, la situación jurídica de las partes respecto a un bien cuya pertenencia o su goce son inciertos, discutidos o desconocidos. En este tipo de sentencias, el juzgador no crea una nueva relación jurídica, ésta preexiste, el órgano jurisdiccional se constriñe a declarar expresamente le existencia o inexistencia del derecho correspondiente”³⁵

En este sentido González Pérez, comenta que estaremos ante la presencia de sentencias declarativas: “Siempre que no comparte la alteración de las relaciones jurídicas materiales. La sentencia declarativa se limita a comprobar la realidad jurídica, sin modificarla, sentencias declarativas son:

- Las desestimatorias de la pretensión. Al desestimarse la pretensión, dan firmeza a las relaciones jurídicas derivadas del acto objetivo de impugnación.
- Las estimatorias de pretensión declarativa. Pretensiones declarativas son aquellas en que se pretende la declaración de nulidad de un acto nulo de pleno derecho, aunque no las de anulación de un acto anulable, ya que la sentencia estimatoria de ésta comporta una alteración de las relaciones jurídica.”³⁶

³⁵ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, Teoría General del Proceso, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 2006, Pp. 289.

³⁶ GONZÁLEZ PÉREZ Jesús, y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, Derecho Procesal Administrativo Federal, Ed. Porrúa, México 2007, Pp. 244 y 245.

Con respecto a las sentencias constitutivas, González Pérez, define que “la sentencia es constitutiva siempre que produzca en las relaciones jurídico-materiales una consecuencia que antes no existía creándolas, modificándolas o extinguiéndolas, como el proceso administrativo presupone un acto o disposición frente a los que la pretensión se deduce, la sentencia estimatoria comportara, por lo pronto, un efecto: la declaración de nulidad o anulación del acto o disposición.”³⁷

Comparando la conceptualización de la sentencia constitutiva, Armienta Calderón sostiene que serán constitutivas: “Aquellas sentencias que modifican, extinguen o crean nuevos estados jurídicos” y continua manifestando que no solo consiste en “Crear un cambio en el estado jurídico existente, sino el de reconocer el derecho o interés legítimo que le corresponde a cada una de las partes para obtenerlo.”³⁸

Por último en lo que respecta a la clasificación de las sentencias condenatorias el autor Armienta Calderón, confirma que: “A diferencia de las meramente declarativas, no se limitan a dar certeza al derecho. Van más allá. En ellas se conmina a la parte sobre la cual recae la condena, a observar cierta conducta a favor del actor, con la finalidad de que se le reconozca la titularidad y se le restituya en el goce del derecho cuya tutela se demanda.”³⁹

Bajo la lógica del comparativo conceptual, González Pérez define la sentencia de condena como aquellas: “Son las sentencias estimatorias de una pretensión de condena. La sentencia de condena impone una prestación. El supuesto típico es el de la sentencia estimatoria de una pretensión de una

³⁷ Óp. Cit. Íbidem, Pp. 246.

³⁸ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, Teoría General del Proceso, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 2006, Pp. 292.

³⁹ Óp. Cit. Íbidem, Pp. 292.

indemnización de daños y perjuicios, que, en principio no se admitían en el proceso mexicano, lo que constituía uno de los defectos que señaló Fraga. En las últimas leyes reguladoras del proceso se admite expresamente que en la demanda se incluía la pretensión del pago de daños y perjuicios que se hayan causado en forma dolosa o culposa por algún servidor público.”⁴⁰

La sentencia como todo acto procesal o jurídico deberá cumplir ciertos ordenamientos o requisitos que el derecho exige, la falta de éstos no siempre producirá los mismos efectos.

Ante la posibilidad de que se impugne la sentencia a través del recurso de revisión o cualquier otro ordinario, el incumplimiento de algún requisito podrá ser el motivo o fundamento del recurso, que deberá tomar en cuenta el órgano jurisdiccional para decidir.

Otra posibilidad que se prevé es la interposición de un recurso extraordinario contra la sentencia, aquí solamente se harán valer los requisitos procesales que especialmente figuran entre las causas o motivos.

Finalmente que el ordenamiento prevé la posibilidad de nulidad de actuaciones motivadas por el incumplimiento de cualquiera de los requisitos que se trate.

⁴⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, Derecho Procesal Administrativo Federal, Ed. Porrúa, México, 2007, Pp. 246

En cuanto a los requisitos formales que deberá presentar la sentencia se encuentran enmarcados los siguientes:

- A) Constar por escrito
- B) Señalar la autoridad que la emite
- C) Estar fundado y motivado
- D) Expresa el objeto o propósito de que se trate
- E) Ostentar la firma del magistrado competente
- F) En su caso nombre o nombres de la persona o personas a las que vaya dirigida o en quien o quienes recaiga la sentencia.

También existen los requisitos sustanciales, entre los que se destacan congruencia, fundamentación, motivación, y exhaustividad, estos principios están interpretados y considerados en LFPCA, que en su artículo, 50 que a la letra dicta: “Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.”

La congruencia se refiere a que debe existir en el juicio del contencioso administrativo una correspondencia lógica, entre lo expresado por las partes y lo analizado por el Tribunal, con la finalidad de resolver efectivamente lo enunciado por las partes, sin cambiar los hechos aludidos en la demanda y en la contestación.

La fundamentación y la motivación, al existir una relación entre estos dos aspectos los analizamos de manera conjunta, las sentencias del Tribunal deben fundamentarse y motivarse en derecho, es decir, señalar los preceptos legales en los cuales descansa el fundamento de la sentencia y los mismos deben tener relación con lo resuelto y los magistrados deberán expresar claramente, el fundamento, las razones y motivos de su sentencia o resolución.

Cuando se habla de exhaustividad, nos referimos al hecho de que los magistrados, han sido exhaustivos al tratar cada una de las cuestiones planteadas, por las partes sin dejar de considerar ninguna, es decir, el tribunal tiene la obligación por un principio que le mandata el derecho, tomar en consideración todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo como excepción en que si se actualiza una causal de ilegalidad, que decreta la nulidad lisa y llana del acto impugnado, en este caso no es necesario, analizar los demás agravios.

En la práctica y de conformidad con la LFPCA, en su artículo 49 se señala: La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Por último una vez que hemos definido, clasificado y tomado en consideración los requisitos de la sentencia, así como contextualizarlos en la LFPCA, solo nos resta mencionar, que las sentencias del Tribunal son de Segunda

Instancia, es decir, que no son definitivas, toda vez que se pueden impugnar, mediante el recurso de revisión, y las de última instancia son aquellas que deberá conocer un Órgano Jurisdiccional diferente al Tribunal.

3.2 Firmeza de sentencia.

Uno de los aspectos más importantes de la sentencia es su firmeza, que para lograr el cabal cumplimiento de ésta es requisito indispensable que tenga firmeza, es decir, que no sea susceptible de modificaciones, en este sentido la LFPCA, en su artículo 53 considera la firmeza de la sentencia en los siguientes términos:

ARTÍCULO 53.- La sentencia definitiva queda firme cuando:

- I. No admita en su contra recurso o juicio.
- II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

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

La aclaración de la sentencia, procede cuando alguna de las partes en litigio, considera que la sentencia es contradictoria, oscura o ambigua, en este sentido, la aclaración solo podrá promoverse una sola vez, por los inconformes. La referida, es considerada por el legislador al establecer la norma legal en la materia, toda vez que el mencionado precepto de “aclaración” es considerada de conformidad con el artículo 54 de la LFPCA.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

Al inicio de este apartado, mencionamos que la sentencia es el precepto mediante el cual se finiquita el proceso o procedimiento administrativo, sin contradecir nuestro dicho, iremos más a fondo, es decir, el acto procesal mediante el cual se finiquita el proceso o procedimiento, no es la sentencia en sí, sino el cumplimiento cabal y total de ésta.

Una vez que se ha dictado la sentencia por parte del Tribunal, que la misma ha quedado firme, y que haya sido resuelta cualquier aclaración interpuesta, finaliza el proceso del contencioso administrativo, pero no con ello el interés jurídico controvertido, éste solo quedara resuelto cuando la sentencia se cumple, toda vez que una sentencia que no se cumple es una justicia que no se imparte.

El incumplimiento de la sentencia, no es parte del proceso, lo que si es cierto es que el cumplimiento de la misma es un requisito imprescindible, para la efectiva impartición de justicia, no obstante que las partes están obligadas a dar

cumplimiento a las resoluciones del tribunal, en la práctica no siempre ocurre, razón por la cual el tribunal debe recurrir a los aspectos legales, establecidos en las distintas normas jurídicas, para dar cumplimiento a las sentencias.

Una vez que el tribunal recurre a las disposiciones legales para dar cumplimiento a la sentencia, es lo que se conoce en la doctrina del derecho como “*Tutela jurisdiccional efectiva*” toda vez que la ejecución de la sentencia se encuentra consagrada en la Constitución Política, que en su artículo 17 señala expresamente, “..... Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de sus tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”

La tutela jurisdiccional efectiva se refiere a la obligación que tiene el Tribunal con los ciudadanos, la cual implica resolver el litigio presentado, dictar sentencia y ejecutar lo sentenciado, y así poder presumir una verdadera impartición de justicia.

Al respecto Armenta Calderón, señala “La función jurisdiccional comprende no sólo a la actividad realizada por el estado para aplicar la norma general al caso concreto e individualizado el mandato derivado de ella, sino la actividad ulterior tendiente a lograr que ese mandato concreto sea observado, apoyándose, de ser necesario, en el uso de la fuerza física para modificar el mundo exterior y ajustarlo a la voluntad de la ley. La finalidad de la jurisdicción no se cumple con la sola declaración del órgano jurisdicente, sino con la observación real y plena del derecho.”⁴¹

⁴¹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, Teoría General del Proceso, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 2006, Pp. 359, 360.

Efectivamente una vez dictada la sentencia, por parte del tribunal a través de sus salas regionales, es siguiente objetivo será dar cumplimiento a la sentencia y en el caso de que exista omisión ante ésta por alguna de las partes, el Tribunal o las salas regionales, deberán dar cumplimiento de acuerdo a lo estipulado en la LFPCA

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

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

Se dice que una sentencia no es firme cuando es admisible frente a ella algún recurso ordinario o extraordinario, para el caso del Tribunal solo es posible interponer el recurso de revisión, frente a una sentencia emitida por los magistrados.

3.3 Plazo para cumplimentar la sentencia.

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

artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

II.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquella para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

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

3.4 Recurso de Queja.

El recurso de queja se encuentra regulado, conjuntamente con las disposiciones que podrá usar el Tribunal, para hacer cumplir sus sentencias una vez transcurridos los plazos, actuando de oficio o a petición del interesado y que se den los siguientes supuestos dentro de la LFPCA:

La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, requerirá a la autoridad demandada que informe respecto al cumplimiento de la sentencia. Así también tendrá la facultad de imponer como medida de apremio multa al funcionario responsable del incumplimiento.

A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, cuando la resolución repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte en cumplimiento a su sentencia; o cuando se la resolución definitiva emitida y notificada después de los cuatro meses que establece la ley de la materia, cuando sea una sentencia dictada para efectos y obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso, cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, finalmente procede cuando la autoridad no acate la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio.

3.5 Procedimiento previsto para el Cumplimiento de la Sentencia.

Como hemos visto en el último capítulo, para que en verdad se genere un verdadero Estado de Derecho, se materialice la impartición y administración de justicia, no solamente se debe dictar sentencias por parte del Tribunal, si no que ésta se cumplan en su totalidad.

Si bien es cierto como analizamos en los plazos para cumplimentar las sentencias, los cuales están considerados en el artículo 58, de la LFPCA, aun cuando están considerados, los mecanismos jurídicos para su cumplimiento, mi experiencia en el Tribunal me indica que, siempre hay lagunas o justificaciones que los servidores públicos federales, hacen valer para incumplir la referida sentencia.

Por decir algo, una conducta muy frecuente que tienen los servidores públicos federales para el incumplimiento, aun cuando aceptan en su totalidad las sentencias, esgrimen que no la pueden atender, porque no cuentan con

presupuesto, ni ingresos propios, ni cualquier otro fondo monetario, para atender el monto o cantidad de indemnización fijado en la sentencia.

Una vez expuesto lo anterior y analizado el artículo 58 de la Ley Federal de procedimiento Administrativo, expongo el siguiente procedimiento para dar cabal cumplimiento a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Primero se establece que la autoridad demandada tendrá tres días para informar sobre el cumplimiento dado a la sentencia definitiva.

Concluido el término la sala regional, la sección o el pleno de que se trate definirá en los próximos tres días si existe o no incumplimiento de la sentencia en cuyo caso procederá a lo siguiente:

- A)** Dada mi experiencia como empleada en el Tribunal he observado que en la mayoría de las ocasiones el servidor público sancionado, le es más conveniente pagar la multa que la sanción económica derivada de la sentencia, en atención a ello, propongo que con el fin de eliminar ese razonamiento económico del servidor público, se reforme el artículo 58 de la Ley Federal de procedimiento Administrativo en su párrafo a), para que la redacción sea la siguiente, “Se impondrá a la autoridad demandada responsable, una multa de apremio que se fijará en 300 y 1000 veces el salario mínimo general vigente para la zona del Distrito Federal, más el monto económico previsto en la sentencia dictada, dicha sanción podrá imponerse y reimponerse cuantas veces sea necesario y cuantas veces haya sido incumplida la sentencia.
- B)** Una vez impuesta la sanción económica al demandado y la sentencia siga sin ser atendida en su totalidad, y concluido los plazos mencionados, las sala, el pleno o la sección recurrirá al superior jerárquico quien al ser notificado del

incumplimiento, se convertirá en este acto en corresponsable del incumplimiento, para subsanar la corresponsabilidad administrativa del incumplimiento de la sentencia tendrá, tres días para dar total cumplimiento a la sentencia, en caso contrario se le aplicará una multa similar a la considerada en el inciso A) del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y la cual será sumada a las impuestas con anterioridad.

Con el fin de resarcir el daño secundario por el incumplimiento, el demandante se beneficiará del 20% de las multas impuestas a la autoridad por el incumplimiento de las resoluciones.

C) Una vez agotadas los dos incisos A) y B), del artículo 58, y cuando la naturaleza del acto lo permita, la sala regional, la sección o el pleno, podrá comisionar un funcionario jurisdiccional, llámese secretario de acuerdo o actuario, para que supletoriamente de cumplimiento a la sentencia, para lo cual y en este mismo sentido se prevé el cumplimiento sustituto de la sentencia (privación de bienes inmuebles a favor del demandante), previo incidente de fijar valor comercial de los bienes afectados, y así dar cumplimiento a la ejecutoria.

D) Una vez agotadas las tres instancias anteriores la sala regional, la sección o el pleno que hubiese emitido el fallo hará del conocimiento de la función pública del incumplimiento y de los procedimientos llevados a cabo para cumplirla, para que ésta a su vez actúe en consecuencia y de conformidad con la ley de responsabilidad de servidores públicos reformada en su artículo 8, fracción XXV, y su artículo 13 fracción III y V, decretando la inhabilitación del cargo hasta por diez años del servidor público o servidores públicos que hayan incumplido la sentencia.

Ahora bien en los casos en donde el servidor público goce de fuero constitucional, se estará a lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, para eliminar el fuero y se le aplique el artículo 13 fracción III y/o V de la ley de responsabilidad de servidores públicos. Cabe destacar que siendo la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, quien es la facultada para determinar si procede o no el desafuero, la sala, el pleno o la sección

conjuntamente con la Secretaria de la Función Pública deberán de enviar un expediente únicamente del procedimiento llevado a cabo por el incumplimiento de la sentencia así como todas las instancias agotadas para dar cumplimiento y que no fueron atendidas en su momento.

E) Finalmente se determina que no podrá archivarse temporal ni definitivamente, por ningún motivo, ninguna sentencia emitida por la sala, la sección o el pleno si ésta no ha sido atendida en su totalidad.

Por lo que se puede observar el beneficio que tendría con este procedimiento el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se traduce en que al resolver definitivamente los asuntos, se podría archivar como asunto totalmente concluido, y con ello evitar la tramitación posterior y que en ocasiones dichos expedientes se mandan al archivo general, sin que exista una verificación en el cumplimiento de la sentencia.

Por otra parte, en el beneficio para el actor es que se estaría respetando su derecho a la tutela de jurisdicción efectiva y su garantía de certeza jurídica, pues ello, al haber obtenido una sentencia favorable para él por tanto la autoridad debe restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de haber emitido la resolución materia del juicio.

Para poder llevar a cabo este procedimiento de cumplimiento, se determina reformar diversas disposiciones que a continuación se detallan.

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA, Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LA LEY

ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASI COMO LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En los últimos años, como una consecuencia de los agravios que nuestro país ha sufrido, en el procedimiento para elegir a los representantes, de los Poderes ejecutivo y legislativo, nuestra democracia se ha ido consolidando gradualmente y en espacios muy reducidos.

En este sentido dentro de ese gradualismo, en la última reforma política del año 2014, se instauró en nuestra democracia, la figura jurídica denominada la iniciativa ciudadana, la cual permite al ciudadano común y corrientes presentar iniciativas de Ley, ante el Honorable Congreso de la Unión, el cual está obligado dar el trámite legislativo para su posible aprobación, una vez que se cumplan ciertos requisitos por el ciudadano, que presenta la iniciativa.

El trámite legislativo por el que deberá pasar la iniciativa de ley ciudadana es que se presenta ante el Presidente de la Mesa Directiva de cualquiera de las dos Cámaras, el presidente la presenta al pleno y la turna a la comisión respectiva, la comisión que recibe la iniciativa, la analiza y resuelve que no se interponga con otras disposiciones jurídicas, o que viole preceptos o principios constitucionales, una vez resuelto lo siguiente la comisión elabora un dictamen con proyecto de ley, lo devuelve al presidente de la mesa directiva, este a su vez lo presenta al pleno para su análisis, discusión y votación.

Por su parte los requisitos que debe contener la iniciativa ciudadana, son los siguientes:

1. La iniciativa ciudadana, además de los requisitos que establecen los reglamentos de las cámaras,

Según corresponda, deberá:

a) Presentarse por escrito ante el Presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores; y en sus recesos, ante el Presidente de la Comisión Permanente.

La Cámara que reciba el escrito de presentación de la iniciativa ciudadana será la Cámara de origen, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la cámara de origen será siempre la de Diputados.

Durante los recesos del Congreso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinará la Cámara de origen en caso de que la iniciativa no lo especifique.

b) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma. En caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y cuando éste sea menor al 20% del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al Presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa;

c) Nombre completo y domicilio del representante para oír y recibir notificaciones; y

d) Toda la documentación deberá estar plenamente identificada, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto que se propone someter.

Cuando la iniciativa no cumpla con los requisitos señalados en los incisos a), c) o d) el Presidente de la Cámara prevendrá a los proponentes para que subsane los errores u omisiones en un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación. En caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

Es importante señalar que uno de los principales motivos para presentar la iniciativa de ley es:

La razón de ser y de existir como Institución, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el sometimiento al Estado de Derecho, el cual implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y los límites de su actuación, por lo que toda actividad de los Órganos Estatales Federales, tanto concentrados, como paraestatales, que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida. Y esa corrección no se limita a la simple emisión de una sentencia, sino por el contrario, va más allá, es decir, al cumplimiento en su totalidad de la referida sentencia. De no ser así el trabajo del Tribunal se vuelve improductivo, ineficaz, y carente de toda sustancia.

Ahora bien es verdad que el cumplimiento de la sentencia, además de corregir el incumplimiento de los mandatos legales que establece nuestro Estado de Derecho, también corrige la conducta de los servidores públicos federales, la

cual se caracteriza por ser reincidente, al estar transgrediendo constantemente, las disposiciones legales en su actuar diario, y externamente cuando el tribunal en su afán de corregir ese comportamiento emite determinada sentencia, el empleado federal con esa actitud de reincidencia omite cumplir la sentencia. En tal sentido el cumplimiento en su totalidad de la sentencia, Genera certidumbre y confianza a nuestro Estado de Derecho, y corrige las actitudes reincidentes de los servidores públicos federales.

Ahora bien aunque no es motivo de investigación y análisis de este trabajo, pero quizá si una solución, La ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 14, que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, **Oficial Mayor**, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En este sentido una vez que realice un análisis muy general de los reglamentos internos de cada Secretaria, encontré en la totalidad de ellos, que el **Oficial Mayor**, tiene entre sus funciones más importantes las siguientes:

El Oficial Mayor tendrá las siguientes facultades:

Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter administrativo que deban regir en las unidades administrativas de la Secretaría, de conformidad con la política que determine el titular del Ramo;

Designar y remover a su personal de apoyo, así como proponer, en los casos procedentes, el nombramiento y remoción de los servidores públicos de las unidades administrativas a su cargo;

Coordinar el proceso interno de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, vigilando el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables;

Autorizar las políticas, normas, sistemas y procedimientos administrativos para la organización y funcionamiento de la Secretaría, y para la gestión de los recursos humanos, financieros,

materiales, informáticos y de comunicaciones de la dependencia, así como darles seguimiento y verificar su observancia;

Coordinar y apoyar la ejecución de los programas técnico-administrativos de capacitación y actualización para el personal de la Secretaría;

Acordar la expedición de los nombramientos de los servidores públicos de la Secretaría y sobre los movimientos del personal;

En donde radica la importancia de los anteriores párrafos para dar una verdadera solución para que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se cumplan a cabalidad.

Si observamos bien, las funciones del **Oficial Mayor**, las que más destacan, es encargado de administrar los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretarías, al facultarlo para coordinar y apoyar la ejecución de los programas técnico-administrativos de capacitación y actualización para el personal de la Secretarías.

Ahora bien de lo anterior se desprende, que con una adecuada capacitación y actualización del personal de las distintas secretarías, no habría ningún problema en que las disposiciones legales se aplicasen a cabalidad, en sentido inverso al no existir una buena capacitación y actualización del personal, se infiere que existirá una violación constante a las normas aplicables al Estado de Derecho, por desconocimiento de la ley, en tal virtud y de conformidad con los reglamentos internos de cada secretaria, la **oficialia mayor** de cada secretaria es *co-responsable* de la conducta de los servidores públicos ante la aplicación del marco normativo correspondiente.

Aunado a lo anterior, como mencionamos al inicio de este apartado es que uno de los principales motivos que esgrimen los servidores públicos para no atender las sentencias, es la falta de recursos monetarios, para atender las

indemnizaciones. Siendo el **Oficial Mayor**, el encargado de coordinar el proceso interno de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de los recursos, al ser *co-responsable* del actuar de los servidores públicos, no existiría ningún inconveniente, jurídico para que este funcionario público atendiera y cumpliera en su totalidad las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, y en el ejercicio que me confiere, el Artículo 35 de la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, párrafo 7º, el artículo 130, párrafo 1, 2 y 3, artículo 131 párrafo 1, incisos A), B), C y D), artículo 132 párrafo 1, incisos A), B), C), D) y E), de la LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Se reforma y modifica disposiciones legales de la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, se agrega un inciso al artículo 8 y se reforma el artículo 13, numeral V, párrafo 5, para quedar como sigue:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

.....

.....

.....

.....

.....

XXV.- Atender, y dar cumplimiento en su totalidad a las sentencias emitidas, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los plazos que marquen la leyes al respecto. En caso contrario se estará a lo dispuesto por el artículo 13 de la ley.

Artículo 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

.....

.....

.....

.....

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII, XXIII, XXV del artículo 8 de la Ley.

Se reforma disposiciones legales de la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL en su artículo 14, para quedar como sigue:

Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, quien además de atender las obligaciones que le confieren los reglamentos internos respectivos, deberá dar cumplimiento en su totalidad a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia,

se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Se reforma y modifica disposiciones legales de la LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO en su artículo 58 modificando los incisos A), B), C, y D) agregando un inciso E) quedando como sigue:

- A) Una vez cumplidos los plazos a que se refiere el párrafo anterior, se impondrá a la autoridad demandada responsable, una multa de apremio que se fijará en 300 y 1000 veces el salario mínimo general vigente para la zona del Distrito Federal, más el monto económico previsto en la sentencia dictada, dicha sanción podrá imponerse y reimponerse cuantas veces sea necesario y cuantas veces haya sido inatendida la sentencia.
- B) Una vez impuesta la sanción económica al demandado y la sentencia siga sin ser atendida en su totalidad, y concluido los plazos mencionados, la sala, el pleno o la sección recurrirá al superior jerárquico quien al ser notificado del incumplimiento, se convertirá en este acto en corresponsable del incumplimiento, para subsanar la corresponsabilidad del incumplimiento de la sentencia tendrá, tres días para dar total cumplimiento a la sentencia, en caso contrario se le aplicará una multa similar a la considerada en el inciso A) del artículo 58 de la Ley Federal de procedimiento Administrativo, y la cual será sumada a las impuestas con anterioridad.
- C) Con el fin de resarcir el daño secundario por el incumplimiento, el demandante se beneficiará del 20% de las multas impuestas a la autoridad por el incumplimiento de las resoluciones.

Una vez agotadas los dos incisos A) y B), del artículo 58, y cuando la naturaleza del acto lo permita, la sala regional, la sección o el pleno, podrá comisionar un funcionario jurisdiccional, llámese secretario de acuerdo o actuario, para que supletoriamente de cumplimiento a la sentencia, para lo cual y en este mismo sentido se prevé el cumplimiento sustituto de la sentencia (privación de bienes inmuebles a favor del demandante), previo incidente de fijar valor comercial de los bienes afectados, y así dar cumplimiento a la ejecutoria.

D)Una vez agotadas las tres instancias anteriores la sala regional, la sección o el pleno que hubiese emitido el fallo hará del conocimiento de la función pública del incumplimiento y de los procedimientos llevados a cabo para cumplirla, para que ésta a su vez actué en consecuencia, y de conformidad con la ley de responsabilidad de servidores públicos en su artículo 8, fracción XXV, y su artículo 13 fracción III y V, decrete la suspensión o inhabilitación temporal del cargo hasta por diez años del servidor público o servidores públicos que hayan incumplido la sentencia.

Ahora bien en los casos en donde el servidor público goce de fuero constitucional, se estará a lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, para eliminar el fuero y se le aplique el artículo 13 fracción III y/o V de la ley de responsabilidad de servidores públicos. Cabe destacar que siendo la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, quien es la facultada para determinar si procede o no el desafuero, la sala, el pleno o la sección conjuntamente con la Secretaria de la Función Pública deberán de enviar un expediente únicamente del procedimiento llevado a cabo por el incumplimiento de la sentencia así como todas las instancias agotadas para dar cumplimiento y que no fueron atendidas en su momento.

E) Finalmente se determina que no podrá archivarse temporal ni definitivamente, por ningún motivo, ninguna sentencia emitida por la sala, la sección o el pleno si ésta no ha sido atendida en su totalidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no obstante al ser un órgano jurisdiccional y aunque no fue materia de este trabajo no podemos soslayar que viola los principios constitucionales de la división de poderes, toda vez debería de pertenecer al poder judicial y no al poder ejecutivo aunque sea de manera autónoma.

SEGUNDA. La Doctrina del Contencioso Administrativo proveniente de la teoría francesa es lo que da forma sustento y materia de trabajo para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenga su razón de ser.

TERCERA. De conformidad con la última reforma publicada en el DOF con fecha 29 de abril de 2015 se destaca la creación de cinco nuevas Salas Regionales que dan un total de 29 Salas con la finalidad de tener presencia a nivel nacional, casi en su totalidad una o más salas por entidad federativa, cosa que no existía anteriormente.

CUARTA. Es importante cubrir los plazos tanto como para interponer la demanda y contestar la misma y la de cierre de instrucción, así como las particularidades del juicio sumario y del juicio en línea, que al final en ambos se concluye con la emisión de una sentencia.

QUINTA. La sentencia sobrepasa el hecho de que no basta con emitirla por propia voluntad de la Sala o bien cuando alguna de las partes hace uso de su derecho jurídico denominado excitativa de justicia, sino que la sentencia debe ser cumplida en su totalidad, en caso contrario la tutela jurisdiccional de la que hizo uso el sujeto de derecho, fue infructuosa.

SEXTA. La tutela jurisdiccional es la figura jurídica mediante la cual se evita que el individuo en sociedad haga justicia por su propia mano o en autodefensa y que reconozca que le asiste un derecho y garantías plenas consagradas en la Constitución para hacer uso de la Tutela Jurisdiccional asistiendo a los órganos jurisdiccionales encargados de hacer valer esos derechos y garantías constitucionales.

PROPUESTA.

Para poder llevar a cabo este procedimiento de cumplimiento, se determina reformar diversas disposiciones que a continuación se detallan.

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA, Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASI COMO LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En los últimos años, como una consecuencia de los agravios que nuestro país ha sufrido, en el procedimiento para elegir a los representantes, de los Poderes ejecutivo y legislativo, nuestra democracia se ha ido consolidando gradualmente y en espacios muy reducidos.

En este sentido dentro de ese gradualismo, en la última reforma política del año 2014, se instauró en nuestra democracia, la figura jurídica denominada la iniciativa ciudadana, la cual permite al ciudadano común y corrientes presentar iniciativas del Ley, ante el Honorable Congreso de la Unión, el cual está obligado dar el trámite legislativo para su posible aprobación, una vez que se cumplan ciertos requisitos por el ciudadano, que presenta la iniciativa.

El trámite legislativo por el que deberá pasar la iniciativa de ley ciudadana es que se presenta ante el Presidente de la Mesa Directiva de cualquiera de las dos Cámaras, el presidente la presenta al pleno y la turna a la comisión respectiva, la comisión que recibe la iniciativa, la analiza y resuelve que no se interponga con otras disposiciones jurídicas, o que viole preceptos o principios constitucionales, una vez resuelto lo siguiente la comisión elabora un dictamen con proyecto de ley, lo devuelve al presidente de la mesa directiva, este a su vez lo presenta al pleno para su análisis, discusión y votación.

Por su parte los requisitos que debe contener la iniciativa ciudadana, son los siguientes:

1. La iniciativa ciudadana, además de los requisitos que establecen los reglamentos de las cámaras,

Según corresponda, deberá:

a) Presentarse por escrito ante el Presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores; y en sus recesos, ante el Presidente de la Comisión Permanente.

La Cámara que reciba el escrito de presentación de la iniciativa ciudadana será la Cámara de origen, salvo que el proyecto respectivo se refiera a empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos la cámara de origen será siempre la de Diputados.

Durante los recesos del Congreso, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente determinará la Cámara de origen en caso de que la iniciativa no lo especifique.

b) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma. En caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y

cuando éste sea menor al 20% del total requerido, el Instituto prevendrá a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al Presidente de la Mesa Directiva, de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa;

c) Nombre completo y domicilio del representante para oír y recibir notificaciones; y

d) Toda la documentación deberá estar plenamente identificada, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto que se propone someter.

Cuando la iniciativa no cumpla con los requisitos señalados en los incisos a), c) o d) el Presidente de la Cámara prevendrá a los proponentes para que subsane los errores u omisiones en un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación. En caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

Es importante señalar que uno de los principales motivos para presentar la iniciativa de ley es:

La razón de ser y de existir como Institución, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el sometimiento al Estado de Derecho, el cual implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y los límites de su actuación, por lo que toda actividad de los Órganos Estatales Federales, tanto concentrados, como paraestatales, que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida. Y esa corrección no se limita a la simple emisión de una sentencia, sino por el contrario, va más allá, es decir, al

cumplimiento en su totalidad de la referida sentencia. De no ser así el trabajo del Tribunal se vuelve improductivo, ineficaz, y carente de toda sustancia.

Ahora bien es verdad que el cumplimiento de la sentencia, además de corregir el incumplimiento de los mandatos legales que establece nuestro Estado de Derecho, también corrige la conducta de los servidores públicos federales, la cual se caracteriza por ser reincidente, al estar transgrediendo constantemente, las disposiciones legales en su actuar diario, y externamente cuando el tribunal en su afán de corregir ese comportamiento emite determinada sentencia, el empleado federal con esa actitud de reincidencia omite cumplir la sentencia. En tal sentido el cumplimiento en su totalidad de la sentencia, Genera certidumbre y confianza a nuestro Estado de Derecho, y corrige las actitudes reincidentes de los servidores públicos federales.

Ahora bien aunque no es motivo de investigación y análisis de este trabajo, pero quizá si una solución, La ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 14, que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, **Oficial Mayor**, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En este sentido una vez que realice un análisis muy general de los reglamentos internos de cada Secretaria, encontré en la totalidad de ellos, que el **Oficial Mayor**, tiene entre sus funciones más importantes las siguientes:

El Oficial Mayor tendrá las siguientes facultades:

Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter administrativo que deban regir en las unidades

administrativas de la Secretaría, de conformidad con la política que determine el titular del Ramo;

Designar y remover a su personal de apoyo, así como proponer, en los casos procedentes, el nombramiento y remoción de los servidores públicos de las unidades administrativas a su cargo;

Coordinar el proceso interno de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, vigilando el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables;

Autorizar las políticas, normas, sistemas y procedimientos administrativos para la organización y funcionamiento de la Secretaría, y para la gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, informáticos y de comunicaciones de la dependencia, así como darles seguimiento y verificar su observancia;

Coordinar y apoyar la ejecución de los programas técnico-administrativos de capacitación y actualización para el personal de la Secretaría;

Acordar la expedición de los nombramientos de los servidores públicos de la Secretaría y sobre los movimientos del personal;

En donde radica la importancia de los anteriores párrafos para dar una verdadera solución para que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se cumplan a cabalidad.

Si observamos bien, las funciones del **Oficial Mayor**, las que más destacan, es encargado de administrar los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretarías, al facultarlo para coordinar y apoyar la ejecución de los programas técnico-administrativos de capacitación y actualización para el personal de la Secretarías.

Ahora bien de lo anterior se desprende, que con una adecuada capacitación y actualización del personal de las distintas secretarías, no habría ningún problema en que las disposiciones legales se aplicasen a cabalidad, en sentido inverso al no existir una buena capacitación y actualización del personal, se infiere que existirá una violación constante a las normas aplicables al Estado de Derecho, por desconocimiento de la ley, en tal virtud y de conformidad con los

reglamentos internos de cada secretaria, la **oficialía mayor** de cada secretaria es *co-responsable* de la conducta de los servidores públicos ante la aplicación del marco normativo correspondiente.

Aunado a lo anterior, como mencionamos al inicio de este apartado es que uno de los principales motivos que esgrimen los servidores públicos para no atender las sentencias, es la falta de recursos monetarios, para atender las indemnizaciones. Siendo el **Oficial Mayor**, el encargado de coordinar el proceso interno de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de los recursos, al ser *co-responsable* del actuar de los servidores públicos, no existiría ningún inconveniente, jurídico para que este funcionario público atendiera y cumpliera en su totalidad las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, y en el ejercicio que me confiere, el Artículo 35 de la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, párrafo 7º, el artículo 130, párrafo 1, 2 y 3, artículo 131 párrafo 1, incisos A), B), C y D), artículo 132 párrafo 1, incisos A), B), C), D) y E), de la LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Se reforma y modifica disposiciones legales de la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, se agrega un inciso al artículo 8 y se reforma el artículo 13, numeral V, párrafo 5, para quedar como sigue:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

.....

.....

.....

.....

.....

XXV.- Atender, y dar cumplimiento en su totalidad a las sentencias emitidas, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los plazos que marquen la leyes al respecto. En caso contrario se estará a lo dispuesto por el artículo 13 de la ley.

Artículo 13. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

.....

.....

.....

.....

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII, XXIII, XXV del artículo 8 de la Ley.

Se reforma disposiciones legales de la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL en su artículo 14, para quedar como sigue:

Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, quien además de atender las obligaciones que le confieren los reglamentos internos respectivos, deberá dar cumplimiento en su

totalidad a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Se reforma y modifica disposiciones legales de la LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO en su artículo 58 modificando los incisos A), B), C, y D) agregando un inciso E) quedando como sigue:

A) Una vez cumplidos los plazos a que se refiere el párrafo anterior, se impondrá a la autoridad demandada responsable, una multa de apremio que se fijará en 300 y 1000 veces el salario mínimo general vigente para la zona del Distrito Federal, más el monto económico previsto en la sentencia dictada, dicha sanción podrá imponerse y reimponerse cuantas veces sea necesario y cuantas veces haya sido inatendida la sentencia.

B) Una vez impuesta la sanción económica al demandado y la sentencia siga sin ser atendida en su totalidad, y concluido los plazos mencionados, las sala, el pleno o la sección recurrirá al superior jerárquico quien al ser notificado del incumplimiento, se convertirá en este acto en corresponsable del incumplimiento, para subsanar la corresponsabilidad del incumplimiento de la sentencia tendrá, tres días para dar total cumplimiento a la sentencia, en caso contrario se le aplicará una multa similar a la considerada en el inciso A) del artículo 58 de la Ley Federal de procedimiento Administrativo, y la cual será sumada a las impuestas con anterioridad.

Con el fin de resarcir el daño secundario por el incumplimiento, el demandante se beneficiará del 20% de las multas impuestas a la autoridad por el incumplimiento de las resoluciones.

C) Una vez agotadas los dos incisos A) y B), del artículo 58, y cuando la naturaleza del acto lo permita, la sala regional, la sección o el pleno, podrá comisionar un funcionario jurisdiccional, llámese secretario de acuerdo o actuario, para que supletoriamente de cumplimiento a la sentencia, para lo cual y en este mismo sentido se prevé el cumplimiento sustituto de la sentencia (privación de bienes inmuebles a favor del demandante), previo incidente de fijar valor comercial de los bienes afectados, y así dar cumplimiento a la ejecutoria.

D) Una vez agotadas las tres instancias anteriores la sala regional, la sección o el pleno que hubiese emitido el fallo hará del conocimiento de la función pública del incumplimiento y de los procedimientos llevados a cabo para cumplirla, para que ésta a su vez actúe en consecuencia, y de conformidad con la ley de responsabilidad de servidores públicos en su artículo 8, fracción XXV, y su artículo 13 fracción III y V, decreta la suspensión o inhabilitación temporal del cargo hasta por diez años del servidor público o servidores públicos que hayan incumplido la sentencia.

Ahora bien en los casos en donde el servidor público goce de fuero constitucional, se estará a lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, para eliminar el fuero y se le aplique el artículo 13 fracción III y/o V de la ley de responsabilidad de servidores públicos. Cabe destacar que siendo la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, quien es la facultada para determinar si procede o no el desafuero, la sala, el pleno o la sección conjuntamente con la Secretaria de la Función Pública deberán de enviar un expediente únicamente del procedimiento llevado a cabo por el incumplimiento de la sentencia

así como todas las instancias agotadas para dar cumplimiento y que no fueron atendidas en su momento.

E) Finalmente se determina que no podrá archivarse temporal ni definitivamente, por ningún motivo, ninguna sentencia emitida por la sala, la sección o el pleno si ésta no ha sido atendida en su totalidad.

BIBLIOGRAFIA

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis.
Derecho Procesal Administrativo
Ed. Porrúa.
Edición, México, 2007.

J KAYE, Dionisio.
Nuevo derecho Procesal Fiscal y Administrativo
Ed. Themis.
Edición, 2002.

PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo.
Derecho Fiscal.
Ed. Banca y Comercio.
Edición, 2005.

MORENO PADILLA, Javier.
El Juicio en Línea.
Ed. Trillas.
Edición, 2012.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J.
Tratado de Derecho Contencioso Administrativo.
Ed. Porrúa.
Edición, México, 1998.

HERRERA GÓMEZ, Jesús Javier.
El Contencioso Administrativo Federal.
Ed. Porrúa.
Edición, México, 2007.

SERRA ROJAS, Andrés.
Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia
Ed. Porrúa.
México, 1992.

ARGAÑARÁS J., Manuel.
Tratado de lo Contencioso Administrativo.
Ed. Tipográfica Argentina.
Edición, Buenos Aires, 1995.

FRAGA, Gabino.
Derecho Administrativo.
Ed. Porrúa.
México, 1988.

NAVA NEGRETE, Antonio.
Derecho Administrativo Mexicano.
Ed. Fondo de Cultura Económica.
México, 1995.

ARELLANO GARCÍA, Carlos.
Derecho Procesal Civil.
Ed. Porrúa.
4ª edición.
México 1997.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C.
Los medios de Impugnación en materia administrativa.
Ed. Porrúa.
México 2008.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M.
Teoría General del Proceso.
Ed. Porrúa.
México, 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial, México.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,
publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, Última
reforma publicada DOF 24-12-2013.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA.
Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007
Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 03-06-2011.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de
1981
Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 14-03-2014.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002
Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 14-07-2014.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976

Texto Vigente, Última reforma publicada DOF 27-01-2015.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.