UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

REFORMA AL ARTICULO 58 FRACCION II, INCISO B), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON EL OBJETO DE DELIMITAR LA FIGURA DE LA PRESCRIPCION RESPECTO DE LA MATERIA FISCAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MAURICIO SALVADOR FERRUSQUIA PLATA

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCIA

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. Concepto de acto administrativo

1.2. Elementos

1.3.Requisitos

1.4. Efectos

1.4.1. Directos e Indirectos

1.4.2. Frente a terceros

1.5. Formas de extinción del acto administrativo

1.6. El silencio administrativo

1.6.1. Afirmativa ficta

1.6.2. Negativa ficta

CAPÍTULO 2. DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1. Procedencia del Juicio

2.2. Partes en el procedimiento

2.3. De la Demanda

2.3.1. Ampliación de demanda

2.4. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento

2.5. Pruebas

2.6. De la Contestación

2.6.1. De la Contestación a la Ampliación de Demanda
2.7. Alegatos
2.8. Sentencia
2.9. De los medios de impugnación
2.9.1. Recurso de reclamación
2.9.2. Recurso de Revisión
2.9.3. Juicio de Amparo Directo

CAPÍTULO 3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTANCIA DE QUEJA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

3.1. Concepto
3.2. De la queja en materia civil
3.3. De la queja en materia de amparo
3.4. La Queja como instancia, recurso o incidente

CAPÍTULO 4. INTERPRETACIÓN A LA FRACCIÓN II, DEL ARTÍCULO 58, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

4.1. Elementos constitutivos de la instancia de Queja
4.1.1 Procedencia de la Instancia de Queja
4.1.2. De su interposición en caso de exceso o defecto en el cumplimiento de Sentencia
4.1.3. De la repetición de resolución anulada
4.1.4. De la resolución emitida y no notificada

4.1.5. Del Incumplimiento a la sentencia dictada
4.1.6. Del incumplimiento a la orden definitiva de suspensión del acto impugnado
4.2. Sanción por la promoción de queja improcedente
4.3. La figura de la prescripción
4.3.1. De la prescripción en general
4.3.2. De la prescripción prevista en el inciso b), fracción II, del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
4.4. Propuesta de Reforma

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN.

Es de explorado derecho que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nombre con el cual hoy se le conoce al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, desde su creación acogió el procedimiento contencioso de anulación, lo cual representó un sinnúmero de dificultades al momento de tratar de ejecutar sus sentencias.

A lo largo de los años, y gracias a una serie de reformas hechas al Código Fiscal de la Federación, y a la creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se le ha dotado al Tribunal en comento, de facultades para hacer cumplir sus determinaciones, con lo cual se piensa que adquirió tintes de contencioso de plena jurisdicción.

Como ejemplo de lo anterior, el artículo 58, de la mencionada Ley Contenciosa Administrativa, en su parte respectiva, prevé la queja para el efecto de que la autoridad cumplimente cabalmente el fallo de nulidad respectivo pero, dicho numeral adolece de una adecuada regulación, tal es el caso de su fracción II, inciso b), que en su última parte establece la prescripción del derecho para interponer esta instancia, ya que sólo la mencionó sin hacer una mayor precisión que ayude a saber con exactitud cómo se configura la misma, lo cual demuestra lo ambiguo de la forma en la que se encuentra establecida esta figura jurídica.

Así las cosas, para comprender mejor esta problemática, en este trabajo de investigación, se realizó un análisis a diversos temas tales como el acto administrativo, el juicio contencioso administrativo, conceptuando los aspectos más importantes de ambos tópicos, la naturaleza jurídica de la queja, además de que se reflexionó sobre la prescripción establecida en la fracción II inciso b), del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por último, también se aporta una propuesta debidamente fundamentada que puede contribuir a terminar con los problemas ocasionados por la confusa regulación de la prescripción prevista en la instancia de queja, ya que se determinan aspectos como, la forma de computar su término y los casos en los que tiene aplicación la misma, y con ello, contribuir a brindar certeza jurídica, y fortalecer el Estado de Derecho en el que desarrollamos nuestras relaciones con otro particular o incluso, con una autoridad.

CAPÍTULO 1. TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1. Concepto de acto administrativo.

Para poder entender al acto administrativo y estar en aptitud de definirlo, es imperante hacer referencia al acto jurídico.

"Todo acto que emana de la Administración puede en rigor ser llamado acto administrativo; sin embargo, cuando en la doctrina contemporánea se hable del acto administrativo por autonomasia no se alude a todos los actos que subjetivamente son administrativos, sino que introduce una nota característica adicional que es esta: que el acto administrativo haya sido dictado dentro de lo que de una manera muy general se llama "una vía de derecho público".

En medio de la diversidad de las concepciones puede aceptarse que la corriente general es que hay una vía de derecho público cada vez que la Administración Pública no se sujeta a las normas establecidas por el derecho privado para las relaciones entre particulares, sino que se acoge a lo que Gastón Jéze ha llamado "un régimen jurídico exhorbitante". En otras palabras: cuando la Administración Pública dispone de medios de los que no puede disponer un particular en sus relaciones con otro particular."[12]

[12] Carrillo Flores, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México,* Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo I, México, pág. 59

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, señala que el acto jurídico se define como *la manifestación de voluntad encaminada a producir efectos de derecho, esto es que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico.*[2]

Eduardo García Máynez, describe al acto jurídico como *"la manifestación exterior de voluntad, bilateral, unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar con fundamento en una regla de derecho o en una institución de derecho, o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica."*[3]

Según el Doctor Miguel Acosta Romero, el acto administrativo, lo constituye "*una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."*[4]

Cabe hacer mención que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, toda vez que el primero de los

---

[2] Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano I*, Cárdenas Editores, México, 2001, pág. 345.
[3] García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1994, pág. 184.
[4] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2001 pág. 299.

mencionados, se puede definir como *"una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."*[5]

En efecto, de la anterior definición, se pueden establecer las siguientes características:

1.- El acto administrativo, supone la existencia de una decisión unilateral del titular del órgano administrativo, con independencia de la forma y del contenido que posteriormente adopte el acto, y de que el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral, teniendo como origen una decisión unilateral.

2.- La voluntad se exterioriza de forma unilateral.

3.- La decisión y la voluntad son de un órgano administrativo competente que actúa por medio de su titular en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto se debe ajustar a Derecho.

4.- El acto administrativo puede tener una o varias consecuencias como sería el crear, transmitir, modificar, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

[5] Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. cit. Pág. 345.

5.- Es generalmente ejecutivo, entendiéndose por lo anterior al acto que tiene la suficiente potestad, para que en caso de que no sea cumplido de forma voluntaria por el sujeto pasivo, puede exigirse por la autoridad respectiva su ejecución, de manera coactiva.

6.- Persigue la satisfacción del interés general.

1.2. Elementos.

Los elementos que constituyen al acto administrativo son los siguientes:

1. El sujeto.
2. La manifestación externa de la voluntad.
3. El objeto; y
4. La forma.

Cada uno de estos elementos se hacen consistir en los subsecuentes:

1. El sujeto.

Los sujetos de la relación jurídica administrativa pueden clasificarse de dos maneras: el sujeto activo y el sujeto pasivo; el primero de los mencionados lo constituye el órgano de la administración que genera dicho acto; y el segundo, es el destinatario del acto o quienes lo ejecutan.

Para abundar más sobre este punto, a fin de aclararlo, el Doctor Castrejón, define al sujeto activo como "*un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos, a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.*"[6]

Cabe hacer mención que en cuanto al sujeto activo, éste es el órgano administrativo, más no propiamente el funcionario público, su titular o representante ya que el órgano administrativo tiene atribuido un conjunto de facultades y su titular deberá actuar conforme a las mismas.

En este mismo orden de ideas, dicho órgano creador del acto administrativo, debe contar con la competencia para tal efecto, esto no es otra cosa más que *"la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir, por una ley del Congreso de la Unión o reglamento del Ejecutivo."*[7]

2. La manifestación externa de la voluntad.

[6] *Idem.* Pág. 346 y 347
[7] *Idem*. Pág. 347

La manifestación de la voluntad es la exteriorización expresa del órgano administrativo.

Esta voluntad debe expresarse a través del titular del órgano administrativo, y debe encontrarse libre de todo vicio, que según la doctrina civilista, la cual es acogida por el Derecho Administrativo, estos vicios son el error, el dolo, la violencia, y la lesión.

Dicha manifestación de voluntad debe ser:

a) Libre.
b) Dentro de las facultades del órgano.
c) No debe contener alguno de los vicios anteriormente citados.
d) Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

3. El objeto.

El objeto es la materia o contenido del acto, es decir, el objeto es en lo que consiste la declaración de voluntad del órgano administrativo.

Ahora bien, este objeto puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato.

El objeto directo o inmediato, consiste en: la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o la extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano de la Administración Pública y en la materia en la que tiene competencia.

El objeto indirecto o mediato consiste en la realización de la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Además, el objeto debe contener los siguientes requisitos:

a) Debe ser posible jurídica y físicamente.
b) Debe ser lícito.
c) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

4. La forma.

Esta se refiere a la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo.

El Doctor Acosta Romero, sobre este tema, expresa que *"la forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás*

elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades."[8]

La forma puede adoptar las siguientes modalidades:

a) Escrita. Puede decirse que es la regla general, ya que así lo exige en primer término, el artículo 16 Constitucional, al establecer que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente…",* y por otra parte, la fracción I, del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, al señalar que los actos administrativos deben constar por escrito.

b) Señales. Esta modalidad también puede regular la actividad de los gobernados, por ejemplo, distintos señalamientos, o un semáforo, inclusive.

c) Verbal. Esto puede ser directamente o a través de los distintos medios técnicos o de mecanismos de transmisión del sonido.

1.3. Requisitos.

Al hablar de los requisitos del acto administrativo, nos referimos a los establecidos, en primer término, en la Constitución

[8] Acosta Romero, Miguel, y otros, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Porrúa, México, 2000. Pág 28.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las leyes administrativas, de manera específica, el Código Fiscal de la Federación y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por lo que respecta a los requisitos previstos en nuestro Máximo Ordenamiento Legal, de su artículo 16, cuando establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; se advierten los siguientes:

a) Debe ser emitido por autoridad legitimada para tal efecto.

b) Adoptar la forma escrita. Generalmente es mediante oficios, en el que se consignan las características del acto y sus límites, su fundamentación y motivación, además de ser firmado por el funcionario competente.

c) La Fundamentación. Esto consiste en que la autoridad debe invocar los preceptos legales que conforme al orden jurídico, le permite realizar el acto que dirige al particular.

d) Motivación. La administración debe señalar las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron, es decir, debe encuadrar tales circunstancias a la hipótesis normativa.

Por su parte, el artículo 38, del Código Fiscal de la Federación, establece los requisitos que deben satisfacer los actos administrativos, los cuales son los siguientes:

> *Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:*
>
> *I. Constar por escrito.*
>
> *II. Señalar la autoridad que lo emite.*
>
> *III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.*
>
> *IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.*
>
> *Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.*

Para concluir, los requisitos legales que debe cumplir el acto administrativo que vaya dirigido a un particular son: la competencia de la autoridad, la forma escrita, la motivación, la fundamentación y ostentar la firma del funcionario facultado; por ello, las leyes administrativas, deberán observar su estricto cumplimiento, ya que de

lo contrario, se estaría afectando la esfera jurídica de algún gobernado.

1.4. Efectos.

Una vez que el acto administrativo, se ha perfeccionado por contener todos sus elementos y satisfacer todos los requisitos que lo constituyen, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legalidad, es entonces cuando puede generar determinados efectos jurídicos. La doctrina los ha clasificado en directos e indirectos; y en efectos frente a terceros.

1.4.1. Directos e Indirectos.

Siguiendo al Doctor Castrejón García, "*los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de derechos y obligaciones, es decir producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho. El ejemplo clásico es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.*

Por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

Siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto."[9]

1.4.2. Frente a Terceros.

Resulta necesario establecer lo que en Derecho Administrativo se entiende por tercero:

a) Es todo aquél frente al cual se puede hacer valer un acto administrativo.

b) Es aquél que tiene interés jurídico en que se otorgue o no, o en que sea modificado un acto administrativo.

Una vez precisado lo anterior, podemos establecer que un acto administrativo también tiene efectos oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo el otorgamiento de una concesión para que un administrado pueda prestar un servicio público.

1.5. Formas de extinción del acto administrativo.

[9] Castrejón García, Gabino Eduardo, *Op. cit*. Pág. 352.

Una vez que el acto administrativo, se ha manifestado válida y eficazmente, tiene una vida determinada que puede extinguirse por diversos medios.

Para el jurista Sánchez Gómez, *"los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley, cuando han producido sus efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad perseguidos; así las cosas podemos decir que hay actos administrativos que se extinguen por determinación lisa y llanamente, de haber cumplido su objeto, el plazo de su vigencia y generalmente se les conoce como terminación normal, sin embargo hay algunos que se extinguen por determinación judicial o por determinación de los tribunales administrativos o de las propias autoridades administrativas."*[10]

En este mismo tema, el Doctor Castrejón García, precisa que "*al hablar de extinción de una relación jurídica o de un derecho, debemos de pensar que nos referimos a la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, que obviamente queda insubsistente y carente de consecuencias jurídicas así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral."*[11]

[10] Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998, pág. 348.
[11] Castrejón García, Gabino Eduardo, *El Derecho Marcario y la Propiedad Industrial,* Cárdenas Editores, México, 1999, pág. 182.

En resumen, puede establecerse que la extinción de un acto administrativo, es la forma o el modo en que éstos dejan de surtir sus efectos, en virtud de que desaparecen del mundo jurídico.

Ahora bien, por relación jurídica se entiende que es el vínculo jurídico que se genera entre dos o más personas capaces, por un acto que les crea derechos y obligaciones.

Los medios por los cuales se puede extinguir un acto administrativo, para efectos de la materia que nos ocupa, son normales y anormales.

a) Medios normales.

El jurista Acosta Romero, se pronuncia al respecto precisando que *"la realización fáctico-jurídica del acto administrativo se llevará a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de aquellas operaciones necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.*

1. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;

2. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;

3. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podría llamarse de forma automática, o cuando se trata de actos declarativos;

4. Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo v. gr., licencias, permisos temporales, concesiones temporales, etc.[12]

b) Medios anormales.

Estos medios reciben esta designación porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz mediante una serie de procedimientos o medios, los cuales son los siguientes:

1. Revocación Administrativa.
2. Rescisión.
3. Prescripción.
4. Caducidad.
5. Término y condición.
6. Renuncia de derechos.
7. Irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y

[12] Acosta Romero, Miguel, y otros, po cit, pág. 56.

8. Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

1. Revocación Administrativa.

El jurista De Pina Vara, conceptualiza a la revocación como un *acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta del que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral, como el testamento o mandato.*[13]

Para Acosta Romero, la *revocación administrativa es un instrumento legal del órgano administrativo para dejar sin efectos, en forma parcial, o total un acto administrativo, por razones técnicas, de interés público, o de legalidad, es frecuente verlo en las instancias administrativas de aclaración o en la tramitación de recursos administrativos a favor del gobernado. El acto que se revoca puede tener vicios de forma o de fondo y por tal motivo es ilegal. En las concesiones puede verse la revocación de ese acto por razón de interés social cuando el Estado ya no pretende concesionar la prestación de un servicio público o la explotación de bienes de*

[13] De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho,* Porrúa, México, 1998, pág. 445.

propiedad pública o simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión.[14]

Así tenemos que la revocación administrativa se rige por determinados principios a saber.

a) Es un acto unilateral de la Administración Pública, ya que el mismo no es un medio de impugnación para los particulares. En la materia procesal constituye un recurso para las partes en un proceso.

b) Para que la revocación administrativa pueda darse es necesario que esté contemplada dentro de las facultades que la ley le otorgue a la autoridad, es decir, no es una facultad discrecional.

Es aplicable a lo anterior el criterio jurisprudencial emitido por nuestro Máximo Tribunal, bajo la Segunda época, en Pleno, publicada en Marzo de 1983, página 639, el cual es del tenor literal siguiente

> ***AUTORIDADES.- SOLO PUEDEN HACER LO QUE LA LEY LES PERMITE.-*** *Si bien el artículo 559 del Código Aduanero disponía que los funcionarios y empleados públicos tienen la obligación de investigar las infracciones en materia aduanal que lleguen a tener conocimiento y de denunciarlas a las autoridades competentes correspondientes, esa obligación no significa que cualquier empleado o funcionario tenga atribuciones para detener en tránsito a algún vehículo y secuestrar determinada mercancía, pues el contenido del citado precepto no lo autoriza y* **las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite, pues de lo contrario se atentaría contra la seguridad jurídica de los particulares***.(108)"*

[14] Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2001 pág. 859 y 860.

c) Aunado a lo anterior, la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos de los gobernados, ya que en el caso contrario, sería retroactiva, lo cual constituiría una franca violación al artículo 14 Constitucional.

d) Además, la revocación constituye un nuevo acto administrativo, perfectamente válido al igual que al que se está dejando sin efectos, pero únicamente a partir del nuevo acto, sin alterar los efectos que se produjeron en el pasado.

2. Rescisión

En la voz del licenciado De Pina Vara, la define como un *procedimiento dirigido a hacer ineficaz un contrato válidamente celebrado, obligatorio en condiciones normales, a causa de accidentes externos susceptibles de ocasionar un perjuicio económico a alguno de los contratantes o a sus acreedores.*[15]

Por su parte, el jurista Sánchez Gómez, determina a la rescisión administrativa, como *"forma de extinción de los actos administrativos, es oportuna verla en los contratos o convenios administrativos, y consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida*

[15] De Pina Vara, Rafael, *ob. cit.*, pág. 442

debe quedar plenamente señalada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico."[16]

Ahora bien, para el Doctor Castrejón García, la rescisión administrativa, *es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte.*[17]

En este mismo tenor, Acosta Romero precisa que, *este medio de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.*[18]

3. Prescripción.

En este tema, el licenciado Narciso Sánchez Gómez, determina que se puede entender como *la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en el ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas. Siendo que la prescripción extingue el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos por el particular o por el gobernante, liberándose de las mismas, o los pierde por el transcurso del tiempo, debiéndose advertir que la prescripción también opera a favor de la administración*

[16] Sánchez Gómez, Narciso, *ob. cit.* pág. 350.
[17] Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano I*, Cárdenas Editores, México, 2001, pág. 366.
[18] Acosta Romero, Miguel, y otros, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Porrúa, México, 2000. Pág 58.

pública, lo cual ocurre cuando los particulares no hacen valer la instancia de devolución de lo pagado indebidamente por concepto de créditos fiscales dentro del plazo estipulado en la legislación tributaria respectiva.[19]

Para el Doctor Castrejón García, la prescripción "*es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescriben de acuerdo a lo que dispongan las leyes (términos).*"[20]

4. Caducidad.

Acosta Romero, la define como *"un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o se preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo; ejemplo de caducidad lo tenemos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y si no las realiza incurrirá en caducidad. Lo mismo sucede cuando se obliga al particular a*

[19] Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. Pág. 350.
[20] Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. Cit. Pág. 366

presentar avisos, de los que depende al nacimiento de un derecho u obligación, también dentro de cierto plazo."[21]

Para Narciso Sánchez Gómez, *la caducidad es la extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o se preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular que no cumple con los requisitos o deberes de una concesión.*[22]

Por su parte, De Pina Vara, conceptualiza a la caducidad como la *extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso.*[23]

De acuerdo a lo anterior, se puede establecer que la caducidad se produce por la inactividad procesal por alguna de las partes, es decir, no se cumplió con todos los requisitos que la ley o el mismo acto administrativo establecen.

5. Término y condición.

Siguiendo al Doctor Miguel Acosta Romero, *"el término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos del acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el*

[21] Acosta Romero, Miguel, y otros, Op. Cit. Pág. 58.
[22] Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. Pág. 350
[23] De Pina Vara, Rafael, Op. Cit. Pág. 138

segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos, el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo."[24]

Un ejemplo del término con efectos suspensivos es el caso de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, mientras se tramita y resuelve un medio de defensa. Por lo que respecta a los efectos extintivos, son todos aquellos actos que no fueron realizados en el plazo establecido por la ley, extinguiéndose los mismos por prescripción. En lo relacionado con la condición, se puede citar el caso de cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión para la terminación de una obra pública o cuando desaparece la misma.

6. La renuncia de derechos.

"En Teoría General del Derecho se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, deja de ejercitar o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.

Así, puede renunciar a una licencia, a un permiso, a una concesión, y aún a ciertos derechos muy personales, como por

[24] Acosta Romero, Miguel, y otros, Op. Cit. Pág. 59

ejemplo, la nacionalidad. En estos supuestos consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que estos no se hayan realizado aún.

b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.

c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia."[25]

Por su parte el licenciado Sánchez Gómez, considera que, "*la renuncia de derechos es otra forma de terminar los actos administrativos, sobre todo es notable en los rubros de licencias, permisos o concesiones, y aún en el caso de la nacionalidad, la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho, por conveniencia personal, material, financiera o técnica, y ante ello la autoridad competente debe de resolver lo conducente."*[26]

[25] Idem. Pág. 59
[26] Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. Pág. 351

Como ya vimos, la renuncia de derechos, la constituye una manifestación de voluntad de forma unilateral, para dejar de ejercitar un derecho ya reconocido, dicha renuncia puede ser posible si la misma cubre esa característica de renunciabilidad, aunado a que debe constar por escrito, para que la autoridad competente analice la conveniencia de dicha renuncia.

7. Irregularidades e ineficacia del acto administrativo.

"En Derecho Civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no sólo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así, se ha sostenido que hay elementos de existencia, que son: consentimiento y objeto; y elementos de validez, que son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma."[27]

"Para nosotros, en Derecho Administrativo, creemos que debe hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; quiere ello decir que el acto no sea perfecto o que alguno de sus elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir, que no reúnan los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea

[27] Acosta Romero, Miguel, y otros, Op. Cit. Pág. 59

necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto."[28]

En este mismo sentido se refiere el jurista Narciso Sánchez Gómez, al puntualizar que "*los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que lo rigen, cuando su estructura consta de todos los elementos de existencia como lo son el consentimiento y el objeto; y los de validez que son la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud, el objeto y la forma. En esas condiciones estaremos ante un acto administrativo eficaz, esto último lo podemos entender, como un atributo del acto administrativo válido, capaz de producir consecuencias de derecho de conformidad con su objeto, la manifestación de voluntad, la forma, la capacidad y su finalidad es consecuencia de todas las irregularidades de los actos administrativos se encargan de propiciar su ilegalidad, en ese sentido los vicios de un acto administrativo pueden darse por la inobservancia de las normas que lo rigen, por ser expedido por autoridad incompetente, por violaciones a las normas del procedimiento que lo rigen, por desvío de poder desproporción o injusticia manifiesta, etc. por falta de fundamentación y motivación."*[29]

Dichas irregularidades sólo podrán ser determinadas por la autoridad emisora, y el acto administrativo podrá ser modificado o anulado por su superior jerárquico, mediante la interposición y resolución de algún medio de defensa.

[28] Ibidem. pág. 69
[29] Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. Pág. 351

8. Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

Consiste en las sentencias dictadas por los tribunales federales en materia de amparo, así como por los administrativos, en que se determinan la anulación o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando los mismos son controvertidos por los particulares o por la propia autoridad en los procedimientos respectivos.

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención que las sentencias dictadas en los referidos procedimientos, también pueden examinar la legalidad y la inconstitucionalidad del acto administrativo impugnado, en cuyo caso dicho fallo, lo deberá declarar sin efectos.

1.6. El silencio administrativo.

Es la consecuencia de la abstención por parte de la autoridad en manifestarse respecto de una petición formulada, a la que la ley le reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos.

De Pina Vara, se pronuncia al respecto conceptualizándolo como la "*omisión consciente de una declaración de voluntad que no puede ser tomada, en general, como manifestación de un querer determinado, pudiendo, no obstante, en casos excepcionales, por*

disposición legal expresa, ser interpretada en el sentido (negativo o positivo) que el propio legislador haya autorizado en relación con la hipótesis concreta."[30]

"El silencio administrativo es una institución típica de esta materia, algún autor estima que es consecuencia de la falta de forma en el acto administrativo. Nosotros consideramos que no es falta de forma, sino que es falta absoluta de acto, pues entendemos que abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo, y por lo tanto, afirmamos que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos que pueden ser:"[31]

1. "Que el silencio de la administración equivalga a una resolución favorable al particular.

2. Que el silencio de la administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

[30] De Pina Vara, Rafael, Op. Cit. Pág. 455
[31] Acosta Romero, Miguel, y otros, Op. Cit. Pág. 49

3. Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular."[32]

Ahora bien, este silencio por parte de la Administración, contraviene lo consagrado por el artículo 8º, de nuestra Carta Magna, toda vez que en el mismo se asegura de alguna manera, la comunicación entre todos los gobernados y las autoridades, estableciendo que a toda petición o instancia que se formule a la administración debe ser de forma escrita, pacífica y respetuosa, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se le haya dirigido, misma que tiene la obligación de dárselo a conocer al peticionario en un breve término; esto con la finalidad de proteger la certidumbre jurídica que cada administrado tiene, por lo tanto, con dicho silencio se imposibilita cumplir con lo señalado por el artículo en comento.

1.6.1. Afirmativa ficta.

Esta se da respecto de la abstención por parte de la autoridad en contestar una petición formulada por un particular, y dicha abstención podría representar un medio para que los gobernados

[32] Castrejón García, Gabino Eduardo, Op. Cit. Págs. 369 y 370

obtengan una respuesta a las peticiones que formulen a los órganos de la Administración Pública dentro del término que al efecto establezcan los respectivos cuerpos normativos, en virtud de que a través de la referida ficción legal, se configura de forma presunta una resolución a favor del gobernado, es decir, se considera que la autoridad contestó su solicitud en sentido positivo.

1.6.2. Negativa ficta.

Se considera que la negativa ficta, es la consecuencia del silencio administrativo por parte del órgano de la Administración Pública, y que presuntamente resolvió en sentido negativo a la petición formulada por el particular, dicha abstención le permite a este último, interponer el medio de defensa oportuno en contra de esta determinación ficta, para el caso de que la autoridad dé a conocer la fundamentación y motivación de esta ficción.

En la materia que nos ocupa, el Código Fiscal de la Federación acoge en su artículo 37, este efecto ante la abstención de la autoridad, y la reglamentó en su parte conducente, como sigue:

> *"Artículo 37.* ***Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho***

plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente *e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que se dicte.*

...”

En la práctica, en caso de que el particular opte por impugnar esta ficción legal, la autoridad que conoce del caso, antes de entrar estudio del fondo del asunto, se pronuncia respecto de la configuración de la misma, esto para poder tener como procedente el medio de defensa interpuesto.

CAPÍTULO 2. DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

2.1. Procedencia del Juicio.

Cuando los gobernados consideren ilegal una resolución dictada por una autoridad administrativa e inconformes con ella decidan impugnarla, sin que sea necesario que previamente se agote un recurso (cualquiera que fuese su nombre), es entonces cuando procede el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal. Este supuesto también se actualiza cuando es la propia autoridad la que tiene interés en que se modifique o nulifique una resolución administrativa, emitida a favor de un gobernado.

Asimismo, también procede dicho medio de defensa contra los actos administrativos, acuerdos y decretos de carácter general diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o bien, cuando el gobernado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Ahora bien, la resolución a la que nos referimos de forma general anteriormente, debe contener ciertas características, las cuales, a saber son:

1. Debe ser definitiva.

"Estaremos en presencia de una resolución de esta naturaleza cuando ella no admita un recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquélla esté sujeta a revisión de oficio. Estaremos en presencia de un recurso administrativo no optativo cuando el contribuyente, inconforme con la resolución que lo admite, debe agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad. La resolución que admite revisión de oficio cuando la autoridad administrativa por sí misma y sin que obre inconformidad del particular debe revisarla para juzgar si conforme a la ley está correctamente dictada y, por ende, procede aprobarse, o bien, ha de modificarse o revocarse."[33]

2. Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.

La resolución que se pretende controvertir mediante el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, debe afectar la esfera jurídica del gobernado a quien vaya dirigida, y por lo tanto, no desea que subsista, asimismo ésta no puede ser impugnada por un tercero, cuando la misma ha sido consentida por su titular.

3. Que conste por escrito, con la salvedad de que se esté frente a una resolución negativa ficta.

Como ya vimos con anterioridad, la negativa ficta es un efecto del silencio administrativo y, para poder impugnarla, es necesario

[33] Margáin Manautou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 2004, pág 115

acompañar el documento en el que conste el sello de recepción de la instancia no resuelta de manera expresa por la administración.

Ahora bien, este procedimiento, se encuentra regulado en el Titulo I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, denominándolo como: “Del Juicio Contencioso Administrativo Federal.”

A manera de disposiciones generales en este Titulo, se prevé la posibilidad de la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles, en caso de que el procedimiento regulado por la citada Legislación Contenciosa, no establezca disposición expresa y siempre y cuando no se contravenga esta última; también establece que en el escrito inicial de demanda, se debe nombrar a un representante común, cuando la resolución que se impugne, afecte los intereses jurídicos de dos o más personas; dicho representante podrá ser elegido de entre ellas mismas, y si no lo hicieren así, el magistrado instructor lo designará en el momento de admitir la demanda.

Además de que en los juicios tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no habrá lugar a la condenación en costas, con la excepción de que en el caso de que se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, habrá condena de costas a favor de la autoridad demandada.

También la autoridad enjuiciada, está obligada a pagar al particular que resulte afectado, los daños y perjuicios causados,

cuando ésta, al dictar la resolución impugnada, cometa falta grave y no se allane al contestar la demanda.

La condenación de costas, así como la indemnización, deberán ser reclamadas por medio del incidente correspondiente, el cual está establecido en el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por último, el artículo 6º, de la Ley en comento, determina lo que llama “falta grave” lo cual a saber es:

> *Artículo 6º.*
> *…*
>
> *Habrá falta grave cuando:*
>
> *I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo, o a la competencia.*
>
> *II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*
>
> *III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.*
>
> *…”*

2.2. Partes en el procedimiento.

El artículo 3º, de la Ley en comento, determina que las partes en el juicio, serán el demandante, los demandados, el titular de la dependencia respectiva y, probablemente, también haya un tercero interesado.

En cuanto al demandante, cabe mencionar que esa calidad la posee la persona física o moral, que promueve este juicio porque se ve afectada en sus intereses jurídicos, esto mediante una resolución que sea materia de la competencia del Tribunal en comento, y que contenga las características anteriormente precisadas.

Dicho carácter de parte demandada, es extensivo para la propia autoridad administrativa cuando es la que inicia tal instancia con el objeto de nulificar la resolución que previamente se emitió a favor del particular, y mediante la substanciación y conclusión de este medio de defensa, se declare la nulidad de tal providencia. A este procedimiento con esta característica se le conoce en la práctica como Juicio de Lesividad, el cual se tramita de forma similar al Procedimiento Contencioso Administrativo que se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los demandados pueden ser la autoridad que emitió la providencia a debate o el particular que se vio favorecido con la resolución que la autoridad administrativa pide se modifique o se nulifique.

También es parte en el Procedimiento Contencioso Administrativo, el titular de la dependencia respectiva de la Administración Pública, el artículo en comento establece lo siguiente:

> "…
>
> *c) 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.*
>
> *Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.*
>
> *…"*

El tercero interesado, en el Procedimiento en análisis, es todo aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor. En este caso se puede mencionar a manera de ejemplo, al ganador de una licitación para la realización de una obra pública, cuando un participante estima que el fallo de dicha licitación, no se ajustó a derecho y éste decide impugnarlo.

No es óbice a lo anterior, señalar que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no procede la gestión de negocios, pero si está permitido que el particular sea representado. Dicha representación deberá acreditarse que se otorgó a más tardar el día de presentación del escrito inicial de demanda o de contestación según sea el caso, mediante escritura pública, a través de carta poder ante dos testigos, ratificando sus firmas ante los secretarios de acuerdos del mismo Tribunal o ante Fedatario Público; para el caso de los menores de edad, su representación será ejercida por quien tenga su patria potestad, y para los ausentes y otros incapaces, la representación se acreditará con la resolución judicial correspondiente.

Aunado a lo anterior, es oportuno mencionar que el particular o su representante, pueden autorizar por escrito a uno o a varios Licenciados en Derecho, para el efecto de recibir notificaciones, y en general hacer todas las gestiones de trámite que el juicio amerite.

Por lo que a la representación de la autoridad se refiere, corresponderá a la unidad encargada de su defensa jurídica, esto según lo haya dispuesto el Ejecutivo Federal, mediante el reglamento o decreto respectivo, así también la autoridad administrativa, podrá designar delegados que harán las veces del profesionista precisado en el párrafo anterior.

2.3. De la Demanda.

Para el licenciado Jesús González Pérez, la demanda la constituye "*el acto de iniciación del proceso, el acto por el que se pide al órgano jurisdiccional que se inicie un proceso sobre una pretensión. Normalmente, en ella se formula la pretensión. Por lo que la demanda es, además del acto de iniciación del proceso, un acto de instrucción en cuanto el demandante aporta al proceso aquellos datos que sirven de fundamento a la pretensión y contribuirán para convencer al Tribunal de su procedencia.*"[34]

La presentación de la demanda de nulidad, se hará en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dirigirá a la Sala Regional competente y se depositará en la Oficialía de Partes del referido Tribunal, dentro de los términos establecidos por el artículo 13 de la Ley Contenciosa en comento, los cuales son:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se surta alguno de los siguientes supuestos:

a) Que haya surtido sus efectos la notificación de la providencia impugnada.

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

[34] González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Porrúa, México, pág, 912

c) De que surta sus efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que hayan conocido de una queja y decidan que se debe tramitar como juicio nuevo.

II. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se empezarán a contar a partir del siguiente día en que 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.

Por otra parte, dicho artículo, regula diversas hipótesis jurídicas para el caso de la presentación de la demanda sea distinta de la anterior forma, esto por ser enviada por correo, por haber muerto el interesado, o bien por la declaración de ausencia o incapacidad, del ausente o del incapaz respectivamente.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Aquí es dable precisar que para que la Sala Regional respectiva, tenga la demanda presentada en tiempo, el término se computa desde que la misma se presentó ante la oficina postal donde fue depositada.

Sigue precisando el artículo citado, que:

> *"Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.*
>
> *En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación."*

Ahora bien, el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los requisitos que deben indicar las demandas que se ingresen al Tribunal de referencia. Ahora bien, ante la omisión de señalar alguno de estos requisitos y dependiendo de cual se trate, se presentan diversos efectos, tales como tener por no presentada la demanda, que la misma pueda ser desechada, o bien tener por no ofrecidas las pruebas.

Lo que la demanda debe indicar, es lo siguiente:

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

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia Sala.

"…

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

…"

Sobre este tópico, es menester precisar que para que el Tribunal en cita, pueda tener por presentada una demanda, es necesario que la providencia que se trata de controvertir revista las característica que se señalaron con anterioridad, dentro del punto 2.1, aunado a que sea materia de su competencia, que de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 11, esas materias a saber, son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. *Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la*

constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

Tratándose de la impugnación de una negativa ficta, que verse sobre alguna de las materias anteriormente citadas, lo práctico sería, promover la demanda, señalando principalmente, a qué solicitud recayó esta resolución ficta y a qué autoridad se le atribuye.

"…

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

…"

Sobre este particular, en el punto 2.2, del presente trabajo, se hizo alusión respecto de quien o quienes pueden tener el carácter de demandados.

"…

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

…"

Respecto de los hechos que motivan la demanda, se debe precisar que se debe hacer una relación cronológica de todas aquellas actuaciones que haya realizado la autoridad demandada y que tengan relación con la resolución que se pretende impugnar.

> *"...*
> *V. Las pruebas que ofrezca.*
>
> *En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deba versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.*
>
> *En caso de que se ofrezcan pruebas documentales podrá ofrecerse también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.*
> *…"*
>
> "…
> *VI. Los conceptos de impugnación.*
> *…"*

Un concepto de impugnación o agravio lo define Margáin Manautou, como *los conceptos de nulidad que se exponen en contra de la resolución impugnada. Si dichas causales aluden a puntos de*

derecho, interpretación o alcance de la disposición aplicada o precepto que se dejó de aplicar en perjuicio del demandante, éstas no están sujetas a prueba.[35]

Esto no es otra cosa más que los agravios que el promovente del Procedimiento Contencioso en cita, considera que la actuación de la autoridad administrativa, le causó en sus intereses jurídicos.

En caso de que se trate del juicio de lesividad, la autoridad demandante debe formular los agravios que considera le causa la resolución que emitió a favor de un gobernado.

Los conceptos de nulidad, como se le conoce en la práctica a los conceptos de impugnación, se deben expresar en el escrito de demanda, señalando qué disposiciones legales la autoridad demandada dejó de aplicar o aplicó de manera indebida, relacionando esto con la parte precisa de la resolución controvertida que le perjudique y, por último, un razonamiento lógico y jurídico, que tenga su aplicación en el caso concreto y de esa manera se evidencie la ilegalidad de la providencia controvertida.

Resulta aplicable a lo anterior, la Tesis III-TASS-556, visible en la Revista de este Tribunal, Año I, Tercera Época, No. 11, Noviembre de 1988, p. 18, la cual señala:

"CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE

[35] Margáin Manautou, Emilio, Op. Cit. Pág. 224

***DEBE REUNIR**.- Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. En consecuencia, si en forma genérica la actora alega que se violó en su perjuicio el artículo 22 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, porque la demandada no analizó todos los conceptos de inconformidad expresados en su oportunidad, sin precisar cuáles fueron objeto de estudio y cuáles no se tomaron en consideración, debe confirmarse la validez de la resolución cuestionada por falta de expresión de agravios.".*

También es aplicable al caso, el precedente No. SS-21 publicado en la Revista de este Tribunal Fiscal No. 23, Tercera Época, Año II, de Noviembre de 1989, Página 13, que a la letra dice:

*"**AGRAVIOS INOPERANTES.- TIENEN ESTA NATURALEZA LOS EXPRESADOS POR LA ACTORA SI NO SE REFIEREN A LOS RAZONAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LA RESOLUCION IMPUGNADA**.- Los conceptos de anulación hechos valer por la parte actora, en su escrito de demanda, resultan inoperantes,* **si no están orientados a controvertir los razonamientos esenciales que dan la motivación y fundamentación de la resolución impugnada,** *teniendo como consecuencia el reconocimiento de la validez de la resolución."*

"…

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

…"

En este punto, el jurista Adolfo J. Treviño Garza, explica que "*deben incluirse como tales a quienes tengan un interés opuesto al demandante, ya sea porque hayan gestionado en su favor el acto que se impugna de nulidad, porque se trate de la contraparte del accionante en el procedimiento administrativo de donde emana el acto impugnado, o porque simplemente sus intereses se puedan ver afectados por las resoluciones del tribunal."*[36]

"…

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

…"

En relación a lo anterior, comúnmente, en las demandas de nulidad se solicita la declaración de nulidad de la resolución impugnada o se decrete su validez, también en algunos casos se solicita se conceda la suspensión de la ejecución que trae aparejada la providencia impugnada.

[36] Treviño Garza, Adolfo J., Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Porrúa, México, 1998. Pág. 139

"…

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 afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en 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 de que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

…"

Para concluir, es menester señalar que para el caso de que se omita el nombre del accionante, o bien, los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor, desechará el escrito de demanda por resultar improcedente, respecto de los datos detallados en las fracciones restantes, si se omitieren, se le hará un requerimiento al promovente, para que, dentro del término de cinco días, los precise, bajo el apercibimiento de que en caso de no hacerlo,

se tendrá por no presentada la demanda, o por no ofrecidas las pruebas según se trate.

También, aparte de indicar los anteriores datos en la demanda, la misma debe ser presentada acompañada de ciertos documentos, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 15, de la misma Legislación Contenciosa.

Dichos documentos son:

> *"…*
> *I. Una copia de la demanda, y de los documentos anexos para cada una de las partes.*
> *…"*

En caso de que no se acompañen de forma completa los ejemplares de los documentos a que alude la fracción anterior, para cada una de las partes en el Procedimiento Contencioso Administrativo respectivo, la Sala que conozca del mismo, requerirá al demandante, para que las presente en un plazo de cinco días, bajo el apercibimiento de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda.

> *"…*
> *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 el que acredite ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en el que conste la resolución impugnada.
...”

Esto es el acto que se pretende controvertir, el cual de no acompañar al escrito inicial de demanda, salvo que se trate de la impugnación de una negativa ficta, el magistrado instructor, le requerirá al promovente, para que en un término de cinco días, lo exhiba, en caso contrario, se tendrá por no presentada la demanda

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

V. La constancia de notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicado 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 Le. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

….”

Si el demandante, argumenta que la notificación se practicó en la fecha en la que manifiesta, pero sin exhibir la constancia respectiva, se le requerirá para que la presente en un término de cinco días, bajo el apercibimiento de que en caso de no cumplir con tal requerimiento, se tendrá como no presentada la demanda.

La constancia de notificación es un documento de relevante importancia, ya que con ella el magistrado instructor, se asegura de que la demanda se está ingresando en tiempo.

“…

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

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

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

…”

Si el promovente del Procedimiento Contencioso Administrativo, ofrece en su escrito inicial, estos medios de prueba a que se refieren las tres anteriores fracciones, y si no las adjunta a la demanda, la sala respectiva, requerirá al demandante para que los presente dentro de un plazo de cinco días. Si el requerimiento no es desahogado dentro del término legal, tales pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando se ofrezcan pruebas documentales que por alguna razón no obren en poder del demandante a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá mencionar de forma detallada, el archivo en donde se encuentran para que sean expedidas a su costa. En este caso, deberá precisar los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia del escrito donde hace

su solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la presentación de la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.3.1. Ampliación de demanda.

Esto se da, en los casos que el artículo 17 señala y el término para poder ampliar la demanda es de veinte días que se cuentan a partir de que surta sus efectos legales la notificación que tenga por contestada la demanda. Los casos en los que esta figura procede son:

> "…
> *I. Cuando se impugne una negativa ficta;*
> *…"*

En este caso se da la ampliación de demanda, porque mediante la contestación de la demanda, la enjuiciada ya le dio a conocer, al demandante, la motivación y fundamentación de la resolución negativa ficta que se impugna.

> *"…*
> *II. 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;*
> *…"*

Cuando se impugna una resolución que deriva de otra, pero a la fecha de la presentación de demanda, el actor lo desconocía y fue mediante la contestación de demanda que se hizo sabedor por lo tanto, se le otorga la oportunidad legal de que amplíe su defensa.

> *"…*
> *III. En los casos previstos por el artículo anterior.*
> *…"*

Este tercer supuesto se refiere al artículo 16 de la Ley en cita, la cual se refiere a las notificaciones que realicen las autoridades administrativas; cuando el acto administrativo no le fue notificado al actor o cuando se practicó de manera ilegal.

El artículo en comento establece, ciertas reglas, que su aplicación depende del caso concreto que se trate, mismos que son los siguientes:

Por una parte, si el accionante afirma conocer la providencia impugnada, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

Sin embargo, en caso de que también se controvierta la resolución impugnada, se podrán enderezar conceptos de nulidad

contra la misma, y se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

Por otra parte, si el actor argumenta que no conoce la resolución que pretende impugnar, así lo deberá expresar en su escrito inicial, haciendo la precisión de la autoridad a quien atribuye tal acto, su notificación o en su caso, su ejecución.

Ahora bien, si mediante la contestación de la demanda, la autoridad exhibe la providencia a debate y su constancia de notificación, el actor los podrá combatir precisamente mediante la ampliación de la demanda.

> *"…*
> *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.*
> *..."*

La única limitación que aquí se establece para que se pueda ampliar la demanda, es que en la contestación, no se cambien o mejoren los fundamentos en que se apoya la resolución impugnada.

> *"…*

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 suficientes para el traslado de ley.

También, cuando el demandante ofrezca pruebas documentales que no obren en su poder, o cuando no hubiera podido obtenerlas aún tratándose de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá acompañar la copia en donde conste que hizo la solicitud de los mismos a la autoridad administrativa respectiva, con por lo menos, cinco días de anticipación a la presentación de la ampliación.

En caso de que no se adjunten las copias del escrito de ampliación, el magistrado instructor requerirá al demandante para que las presente dentro de un plazo de cinco días, bajo el apercibimiento de que si no se desahoga el requerimiento, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda.

2.4. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento.

Siguiendo al jurista, Adolfo J. Treviño Garza, el sobreseimiento es *"la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo judicial que impide la decisión sobre el fondo de la controversia."*[37]

Las causales de Improcedencia y Sobreseimiento, están precisadas en los artículos 8º y 9º, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, respectivamente.

Las cuales, las primeras de las mencionadas, son analizadas por el Magistrado Instructor al momento de elaborar el auto de admisión de demanda, y las segundas son formuladas en el escrito de contestación por el demandada, y que de en caso de que se actualice cualquiera de las siguientes hipótesis, el Procedimiento Contencioso Administrativo respectivo, será improcedente, o sobreseído.

Es improcedente el mencionado Procedimiento, en los casos, por las causales y contra los siguientes actos:

> "…
> *I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.*
> *…"*

[37] Ibidem. pág. 174

Esta causal establece que puede promover el juicio quien esté legitimado para ello, esto es que el actor vea afectado alguno de sus derechos por la resolución que pretende nulificar.

> *"…*
> *II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.*
> *…"*

Aquí se hace alusión a que necesariamente el Tribunal debe contar con la competencia para conocer sobre la materia en la que se tiene que pronunciar.

> "…
> *III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas*
> *…."*

Esto es lo que comúnmente se conoce como cosa juzgada. En este caso no puede conocer del asunto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque ya existe un fallo sobre un caso concreto, aún y cuando se hagan valer agravios distintos que en la demanda de nulidad primigenia no se plantearon.

"…

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el propio Tribunal.

…"

Esta causal es clara al señalar que, el referido Tribunal, no conocerá de actos de los cuales, no se promovieron los medios de defensa en el plazo que la Ley respectiva establece.

"…

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

…"

Esta hipótesis se refiere a lo que en la práctica se conoce como Litispendencia.

"…

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

…”

En esta fracción, se señala que las resoluciones que se pretendan nulificar, deben contener la característica de ser definitivas.

“…
VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.
…”

Se entiende que hay conexidad siempre que concurran las causas de acumulación de varios juicios, las cuales se abordarán en temas posteriores; y lo que se busca con esta causal, es evitar diversos fallos sobre el mismo caso concreto, ya que podrían ser contradictorios.

“…
VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
…”

Cabe mencionar que para que se surta esta hipótesis, la autoridad judicial ante la que se promovió el procedimiento respectivo, debió haber conocido el fondo del caso, no basta con la sola presentación de la demanda.

"…
IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.
…"

Esto va encaminado en el mismo sentido que lo dispuesto por el artículo 14, fracción VI, de la citada Ley, en el cual se señala que la demanda deberá indicar los conceptos de impugnación y que ante su omisión se estaría frente a una causal de improcedencia.

"…
XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.
…"

Esta hipótesis puede surtirse, por ejemplo, cuando la misma autoridad emisora de la resolución a debate, la revoca, esto sin que sea del conocimiento del actor.

"…
XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el

plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

…”

Estas dos causales señalan que para que el Procedimiento Contencioso citado pueda ser procedente, siempre que se esté en las circunstancias que en las mismas se detallan, es necesario escoger una de las dos posibles vías de solución de las controversias que se presenten en la materia respectiva, ya que si se opta por someterse a normatividad distinta a la del mencionado Procedimiento Contencioso, el Tribunal, en caso de que posteriormente, el actor decida impugnar ante éste, no puede analizar la legalidad de la otra vía escogida.

“…

XIV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un

recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal
…”

Esto quiere decir que mediante el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, no se puede impugnar la resolución recaída en una vía internacional de resolución de controversias.

“…
XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.
…”

Esto tiene su razón de ser porque, la autoridad extranjera que determinó un crédito fiscal es la que puede modificar su providencia, por lo tanto tal controversia se debe dirimir en el país en el que hizo esta determinación ante la autoridad correspondiente. Aquí cabe mencionar que por el lado, de que en el momento de que la autoridad administrativa de México, en colaboración con alguna extranjera, haga el cobro del crédito determinado en otro país, y comete violaciones al

realizar este cobro, el Tribunal si puede conocer, dependiendo de las lesiones que haya causado la autoridad mexicana, al tratar de hacer efectivos estos créditos fiscales.

> *"…*
> *XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.*
> …"

Para efectos de esta causal, es imperante que la misma Ley, o alguna disposición legal, prohíban la procedencia del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

La procedencia de este juicio será examinada de oficio, es decir, que el Magistrado Instructor debe analizar si el caso concreto no cae en alguna de estas hipótesis, aún cuando no se hayan promovido estas causales.

Ahora bien al hablar de sobreseimiento, es claro que ya se admitió la demanda pero, durante la substanciación del juicio puede dejar de existir algún elemento que haga imposible seguir conociendo del mismo, y por lo tanto, pone fin al procedimiento.

Las causas para sobreseer un juicio pueden ser diversas. La Ley en comento, en su artículo 9º, las establece en seis fracciones, las cuales son:

"…

I. Por desistimiento del demandante.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte, deja sin materia el proceso.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o actos impugnados siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

V. Si el juicio se queda sin materia.

VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial."

Comúnmente, el sobreseimiento se presenta cuando se ingresa la contestación de demanda, ya que anteriormente se dictó el auto con el cual se admitió la misma, y es entonces cuando la autoridad, al darse cuenta de la ilegalidad de éste, por considerar que se surte alguna de las anteriores hipótesis, promueve esta figura procesal.

2.5. Pruebas.

Por lo que hace a la materia que nos ocupa, la Legislación Contenciosa de referencia, establece que en el escrito inicial de este Procedimiento, se deben indicar las pruebas que el accionante ofrezca con el objeto de evidenciar la verdad buscada.

La Ley de referencia, deja en libertad al actor para poder ofrecer toda clase de pruebas, con la salvedad de que, no serán admisibles la confesional a cargo de la autoridad a través de absolución de posiciones, y la petición de informes, excepto que esos informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

En el tercer párrafo del artículo 40 se da la posibilidad jurídica de presentar pruebas en una fase posterior a la de la presentación de la demanda y hasta antes de que se dicte el fallo respectivo; dicha probanza aportada en estas circunstancias se le conoce como superveniente.

Lo anterior es así toda vez que puede ser que de tal prueba se ignoraba su existencia al momento de iniciar el Procedimiento Contencioso Administrativo, también reciben este nombre las que son de fecha posterior a la de la presentación de demanda, y las que son aportadas por el actor en su defensa para desvirtuar las aseveraciones de la demandada.

Una vez que se haya acordado la presentación de una probanza de esta naturaleza, el magistrado instructor le dará vista a la parte contraria para que argumente todo lo que a su derecho convenga, esto en el término de cinco días.

Por otra parte, el magistrado instructor para allegarse de todos los elementos que a su juicio sean necesarios para poder conocer mejor la litis o para dirimir la misma, tiene la facultad de solicitar a las partes del juicio, documentos o la práctica de diligencias, esto según el primer párrafo del artículo 41, mismo que señala:

> *"Artículo 41. El Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o prever la preparación y desahogo*

de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

Para el jurista Emilio Margaín Manoutou, y haciendo alusión al Código Fiscal de la Federación, mismo que antes del 1º de enero de 2006, contemplaba el Procedimiento Contencioso, la falta de uso de la anterior facultad transcrita, no transgrede ningún derecho ya que, *"el artículo 230 otorga a los magistrados instructores una facultad potestativa para la exhibición de documentos y práctica de diligencias relacionada con los puntos controvertidos en los juicios, por lo que la falta de uso de esa facultad no puede ser fuente de violación de garantías individuales."*[38]

Tratándose de la prueba pericial, el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece determinadas formalidades a las que este medio de convicción se tiene que sujetar, tales formalidades son:

a) En el acuerdo de contestación de demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que en el plazo de diez días

[38] Margáin Manautou, Emilio, op. cit. Pág. 313

presenten a sus peritos, a fin de satisfacer determinados requisitos, los cuales en la práctica son: contar con el titulo debidamente registrado que los acredite en la ciencia o arte, en la que debe versar la prueba, ahora de que en caso de que en la profesión o arte, no se requiera de este documento, deberán ser personas instruidas en la materia sobre la que van a emitir su opinión, también para que acepten y protesten el legal desempeño del cargo; con el apercibimiento de que si no lo hacen sin justa causa, o el perito propuesto no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya desahogado el requerimiento.

b) El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y así lo permita la naturaleza de ésta, fijará lugar, día y hora para el desahogo de esta prueba pudiendo pedir a los peritos las aclaraciones que estime adecuadas y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

c) El juzgador concederá un plazo mínimo de quince días a cada perito para que rindan y justifiquen su dictamen, bajo el apercibimiento para la parte que lo propuso, de que solamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

d) Por una sola vez y por causa justificada, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para la rendición de dicho dictamen o bien la sustitución de la persona propuesta, haciendo mención del nombre y domicilio del nuevo perito.

La parte que haya hecho la sustitución conforme al inciso a), ya no podrá hacerlo en la presente hipótesis.

e) En el caso de que entre los dictámenes de las partes existan diferencias, la Sala respectiva, nombrará a un perito de los que tenga adscritos. Para el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre la que se tenga que rendir el dictamen, la Sala hará la designación correspondiente, y de la cual, las partes deberán cubrir sus honorarios. También las partes deberán cubrir los honorarios de la institución fiduciaria, cuando se necesite contratar a un perito tercero valuador.

En cuanto a la anterior cuestión, son varios los autores que señalan que con ello se pugna en contra de lo previsto por el artículo 17, Constitucional, ya que la impartición de justicia participa del principio que debe ser gratuita, aunado a que en el supuesto de que el fallo de la Sala correspondiente, sea en sentido contrario a la pretensión del actor, ya lo deja en circunstancias no tan favorables y a eso hay que agregar el pago del perito tercero.

Por otra parte, sigue en turno la prueba testimonial, la cual se puede conceptuar como, la manifestación que realiza una persona ajena a la litis sobre hechos que tienen injerencia con el juicio que se ventila.

Por lo que toca al desahogo de esta probanza, la parte oferente deberá presentar a sus testigos, y cuando ésta manifieste no

poder presentarlos, el sentenciador los citará para que comparezcan el día y hora que señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada; y también ya sea el magistrado instructor o las partes, podrán formular preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito, ya que, no hay que olvidar que en el Procedimiento Contencioso Administrativo, la confesión de las autoridades a través de absolución de posiciones, no será admisible.

Si los testigos tienen su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el juzgador del interrogatorio presentado, con la facultad para el magistrado o juez que desahogue el exhorto de hacer repreguntas, en términos del artículo 73 de la Ley que nos ocupa, el cual reglamenta lo relacionado a los exhortos.

En cuanto a la prueba documental, el artículo 45, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que las autoridades tienen la obligación de expedir con oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les sean solicitados; ya que de no cumplir con esta obligación, la parte interesada solicitará al sentenciador que requiera a los omisos.

Si es a la autoridad demandada, a la que se le pidió la expedición de las copias de los documentos que ofreció el actor, y

ésta no cumplió con tal expedición, siempre que los documentos solicitados hubieren sido debidamente precisados tanto en sus características como en su contenido, la sanción será de tener por ciertos los hechos que se pretendían probar con esos documentos, y para el caso de que no sea a la demandada, sino a otra autoridad a la que se le hizo la solicitud, la sanción será de carácter económico consistente en una multa que va desde noventa hasta ciento cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Para el caso de que cuando se soliciten copias de documentos que no se puedan proporcionar en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las gestiones que el caso amerite y si al cabo de éstas, no se localizan, el sentenciador podrá estimar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

La legislación de referencia establece que por lo que corresponde a la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, harán prueba plena pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, sin probar la verdad de lo declarado.

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

Ahora bien, el valor de las demás pruebas quedará a la apreciación de la sala.

Por lo que respecta a documentos digitales que ostenten firma electrónica, distinta de la electrónica avanzada, su valoración se sujetará a lo dispuesto por el artículo 210-A, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a las anteriores precisiones pero deberá fundar su razonamiento en este sentido, en la sentencia que al efecto se emita.

2.6. De la contestación.

Al tocar este tema de la contestación de la demanda, es necesario señalar que ésta, es la defensa que el demandado hace mediante el escrito en el que se hacen valer las excepciones que formuló en relación con las pretensiones del actor.

Una vez que la parte actora del Procedimiento Contencioso Administrativo presentó su escrito de demanda cumpliendo con los

requisitos anteriormente señalados, y que el juzgador haya analizado dicho escrito, proveyendo sobre cada una de las cuestiones solicitadas en el mismo, mediante el acuerdo de admisión de demanda, se le debe correr traslado a la o a las autoridades demandadas, y al tercero interesado, si es que lo hubiere, quienes tienen el plazo legal de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en surta sus efectos la notificación del emplazamiento, para contestar la demanda.

En caso de que en el citado Procedimiento, existieren varios demandados, el plazo para contestar les correrá de forma individual.

Si el actor fuera omiso en señalar a las autoridades que tuvieran el carácter de demandadas, se emplazarán de oficio, las que tendrán que contestar en el mismo término legal.

Si ya transcurrió el plazo para dar contestación a la demanda sin que la misma se haya presentado ante el Tribunal, o si la misma se produjo en tiempo pero, no se refiere a todos los hechos, la consecuencia será tener por ciertos los que el actor le impute de manera directa al demandado, con la salvedad de que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

En la contestación de demanda, no se podrá cambiar o mejorar la fundamentación ni la motivación de la resolución en controversia, y si ésta es una negativa ficta, se tiene que expresar tanto el derecho como los hechos que la autoridad tuvo para resolver de esa manera.

Es mediante la contestación o hasta el cierre de la etapa instructora, que la enjuiciada puede allanarse a la pretensión de la parte demandante, o revocar la providencia que se combate.

Por otra parte, en caso de existir diferencias entre los fundamentos de hecho y de derecho señalados en la contestación de la autoridad emisora de la resolución a debate y la formulada por su superior jerárquico, sólo contará, en relación con esas diferencias, lo que éste último argumente.

El escrito en comento, debe cumplir con una determinada formalidad y requisitos, mismos que en los artículos 20, y 21, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecen, los cuales son tenor literal siguiente:

> *"Artículo 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:*
>
> *I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.*
>
> *II. Las consideraciones que a su juicio impidan se 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.*
>
> *III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos,*

expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

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

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

VI. Las pruebas que ofrezca.

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

Ahora bien, el artículo 21, dispone:

"Artículo 21.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante..

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 15.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción."

Ahora bien de la anterior transcripción, se evidencia que tales requisitos son casi exactamente los mismos que debe cubrir la parte accionante al momento de presentar su escrito de demanda, los cuales ya se precisaron en párrafos que preceden al presente, incluso también le es aplicable a la parte demandada lo previsto para el caso de ofrecimiento de pruebas que no obren en su poder, toda vez que no

hay que dejar de lado que el particular también puede tener el carácter de demandado.

2.6.1. De la Contestación a la Ampliación de demanda.

Cuando se está frente a los casos previstos por el artículo 17 de la citada Ley Contenciosa, que son las circunstancias por las cuales el sentenciador puede dar término para que el actor amplié su demanda, los cuales ya se precisaron anteriormente, y que tales casos dan la posibilidad de que el demandado también tenga la oportunidad legal de dar contestación a esa ampliación de demanda.

En virtud de lo anterior, éste escrito se presenta cuando el juzgador mediante proveído que acuerde lo referente a la ampliación de la demanda, y en el mismo le concede el plazo legal a la parte demandada, dicho plazo es de veinte días que se computarán a partir del día siguiente al en que surta sus efectos el auto que acuerde la ampliación, para que exprese lo que a su derecho convenga.

Con esta etapa procesal, en otras palabras, se le da la oportunidad legal a la parte demandada, de desvirtuar de la manera respectiva, las aseveraciones que la actora vertió previamente en la ampliación de demanda.

Este escrito, en parte participa de la misma suerte que la contestación de la demanda, ya que también se encuentra regulado

por los artículos 20 y 21, ambos de la Legislación Federal Contenciosa en análisis, y en forma resumida, en ésta actuación, la parte demandada puede hacer manifestaciones tales como: expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que a su juicio impidan se emita una determinación en cuanto al fondo del asunto, los argumentos con los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación las pruebas que se ofrezcan, y se deberá referir de forma concreta a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, también se estará a lo que los artículos en comento disponen para la contestación de demanda.

En ese mismo sentido se reglamenta en la Ley en cita, lo relacionado con los documentos que se deben adjuntar a este escrito en el momento de su presentación, ya que, son los mismos que para la contestación de la demanda, con la lógica excepción que no se adjuntarán los que ya se hayan presentado con la contestación de demanda.

Comúnmente, se ve cómo la parte que presenta la contestación de la ampliación de demanda, ofrece ciertos documentos como prueba, o bien, los hace suyos, esto porque no fue ella quien los llevo a juicio, sino su contraparte, aparte de que lógicamente, ya obran en autos.

2.7. Alegatos.

Los alegatos son los escritos que las partes en el Procedimiento Contencioso Administrativo presentan, para hacer evidente mediante razonamientos lógicos que les asiste la razón, esto con el ánimo de influir en el ánimo de la sala, al momento de dictar su fallo.

Una vez que el magistrado instructor acordó lo respectivo a la contestación de la demanda o a la contestación a la ampliación en su caso, y que ya no hay cuestiones pendientes por desahogar, esto porque ya se encuentra debidamente integrado el expediente respectivo en el que se actúa, se les notifica a las partes que disponen de un plazo de cinco días para formular sus alegatos por escrito, plazo que correrá a partir de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del mencionado acuerdo.

En los alegatos no se pueden introducir cuestiones nuevas, es decir, en el caso del demandante, no puede cambiar o mejorar su demanda, como sería el caso de realizar otros agravios de los ya formulados, y en el caso de la demandada, no puede hacer argumentaciones respecto de las cuales no se pronunció en su contestación, sino que en ellos se deben expresar las razones por las cuales se estima que la acción, o bien, las excepciones interpuestas, devienen en infundadas, o cómo es que las pruebas ofrecidas por alguna parte no son las idóneas para probar sus hechos, esto mediante razonamientos lógicamente estructurados.

Ir en contravención de lo anterior, sería tanto como cambiar la litis originalmente planteada.

El artículo 47, de la Ley en cita, obliga al órgano colegiado sentenciador a tomar en consideración a los alegatos al momento de dictar su fallo, haciendo la precisión de que sólo los que sean presentados en tiempo, pero, algunos magistrados tienen el criterio de que si los alegatos son meras repeticiones de la demanda o de su contestación, lo cual no aporta grandes novedades que le permitan tener una visión más amplia del caso concreto, lo que de tomarlos en cuenta o no, realmente no tiene trascendencia.

En la práctica, se puede observar que los alegatos aportan una gran ayuda al juzgador en el sentido de que, los promoventes de los mismos, hacen razonamientos en los que exponen en síntesis lo que solicitaron desde el inicio del juicio, y de cómo lo que aportaron durante el desarrollo del mismo, les sirvió para acreditar su acción o su excepción según se trate, y con ello de manera por demás lógica, culminan con el sentido en el que se debería dictar el fallo respectivo.

Por lo que al cierre de la etapa instructora respecta, lo que cuenta para que se dé la misma, es que se extinga el término para la presentación de alegatos, ya que este cierre se da con alegatos o sin ellos, y de esto se deberá emitir el acuerdo correspondiente, en la práctica se le conoce como cierre de instrucción.

Con lo anterior, lo acertado sería pensar que en este estado procesal, ya no se pueden hacer promociones de ninguna especie ante el Tribunal pero, la exención serían los casos de la tramitación de incidentes, como por ejemplo el de interrupción por causa de muerte o de disolución.

2.8. Sentencia.

La sentencia puede definirse como el acto jurisdiccional a través del cual, el juzgador dirime la controversia planteada y las cuestiones suscitadas durante el juicio.

El jurista Joaquín Cervantes Montenego, expresa que *"podemos señalar que la naturaleza jurídica de la sentencia es, señalar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, es decir, que después de plantear las partes al tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con las pruebas que se consideren idóneas y de demostrarle la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, han agotado su actividad; las partes han satisfecho las actividades que son necesarias para la consecución del fin que persiguen o sea la prestación de la actividad jurisdiccional, para que el Estado declare los intereses protegidos por el derecho objetivo. Surge entonces la obligación para el Estado, de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: La sentencia.*

Por lo cual, la sentencia en general, es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime con fuerza vinculativa, una controversia entre las partes.

El carácter definitivo de la sentencia, para nosotros proviene de su naturaleza jurídica misma, es decir, que una sentencia es definitiva, una vez que el tribunal la dicta, pues la posibilidad de modificarla proviene de un elemento externo: su impugnabilidad."[39]

No será necesario que se hubiese cerrado la instrucción para dictar resolución en los casos de sobreseimiento señalados en el artículo 9º, de la Ley en comento.

La sentencia, se formulará por el magistrado instructor dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al del cierre de la instrucción, y se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, esto dentro de sesenta días, que se empezarán a contar de igual forma que el anterior término, es decir, a partir de aquél en que se cierre la etapa instructora.

Cabe hacer la precisión desde este momento, y que posteriormente se profundizará más en el tema, que una Sala Regional, para el efecto de la emisión de sus fallos, se compone de tres magistrados.

[39] Cervantes Montenegro, Joaquín, *El Cumplimiento de las Sentencias Del Tribunal Fiscal de la Federación,* Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1988, pág. 111

En el caso de que la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto formulado, el magistrado que opine diferente podrá optar entre, expresar en el fallo que lo votó en contra o bien, formular voto particular en el que explique por que su opinión difirió de la mayoría y deberá presentar éste voto en un plazo que no exceda de diez días.

Pero si el proyecto no fuese aceptado por la mayoría, el magistrado instructor hará la incorporación de su fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto quedará como voto particular.

También, en relación a las sentencias, pueden surgir situaciones, que acarrean consecuencias que inciden sobre las mismas, tal es el caso de que el magistrado instructor se excede del plazo señalado para formular el proyecto respectivo.

En este caso, las partes le harán saber esta situación al Presidente del Tribunal, mediante la excitativa de justicia.

La tramitación de esta figura por una parte es muy sencilla ya que una vez que el Presidente del Tribunal recibió esta promoción, solicitará un informe al magistrado responsable, quien tiene un plazo de cinco días para rendirlo, el Presidente dará cuenta de éste al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, le concederá un plazo que no excederá de quince días para que el juzgador formule el proyecto respectivo, y sólo en caso de incumplir con tal obligación, será

sustituido en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

También, puede darse el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, aún cuando el proyecto ya esté formulado, ante lo cual, el Presidente del Tribunal le pedirá al Presidente de la Sala Regional o de la Sección respectiva un informe, haciéndole saber que cuenta con un plazo de tres días para que lo rinda y si el Pleno estima fundada la excitativa, le otorgará otro plazo, pero ahora de diez días a la sala o Sección para que emita el fallo correspondiente y si ésta no cumple, pueden suceder dos situaciones, o se sustituye a los magistrados renuentes o se podrá hacer el cambio de sección, dependiendo de donde se ventile el Procedimiento Contencioso Administrativo respectivo.

Se dice que por una parte es fácil su tramitación en cuanto que la parte promovente de la excitativa, no tiene más que hacerlo del conocimiento del Presidente del Tribunal, pero por otra, el juicio se prolonga indefinidamente, ya que, con los supuestos de cambio de sala o de sección, según sea el caso, aumenta el tiempo para dictar la sentencia, y hay que agregar el que tardó la sustanciación del juicio.

En cuanto a este tema, la Legislación en comento establece una facultad más, para el Presidente del Tribunal, que es hacer del conocimiento del Presidente de la República, si un magistrado ya se hubiere sustituido en dos ocasiones.

Otra situación que se puede presentar relacionada con las sentencias, sería que una parte la considere como oscura, contradictoria, o ambigua.

El escrito en que se solicite la aclaración de la sentencia deberá señalar la parte de la misma que cause confusión.

Tal instancia debe promoverse dentro de los diez días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución que causó confusión, ante la sala o sección que la emitió, y resolverse en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue presentada.

Para que esta aclaración se dé, además de lo anterior, se debe cuidar que con tal aclaración, no se cambie tanto el sentido del fallo, como de sus partes medulares.

La Legislación Contenciosa que nos ocupa, establece que contra esta figura procesal no procede recurso alguno, y que con su promoción se interrumpe el término para la impugnación de la sentencia.

Por otra parte, en las sentencias en las que se resuelva el fondo del caso concreto, debe imperar en ellas el principio de congruencia, ya sea que no existan contradicciones entre los argumentos que las componen, y por otra parte, que se emitan conforme a la controversia planteada, pero también, en ellas se tiene la libertad de invocar los hechos que sean notorios, sin que alguna

parte en el respectivo Procedimiento Contencioso Administrativo tenga la obligación de invocarlos o demostrarlos.

Para emitir una sentencia es necesario atender a la pretensión que se deduzca del escrito de demanda, esto tiene su razón, en parte porque comúnmente, se observa que en dichos escritos se expresan agravios hasta en el capitulo de hechos, o de pruebas.

En relación con lo anterior, es cierto que se tiene que atender a todos los agravios expresados en la demanda, pero también es cierto que, primero se deben estudiar los que conduzcan al Tribunal, a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución controvertida, en virtud de que, el análisis de los conceptos de impugnación que no logren este efecto en nada variarían el sentido de la sentencia.

Y si fuese el caso de que la resolución impugnada no satisfaga los requisitos de forma que la misma debe cumplir, según las disposiciones legales que le sean aplicables, o bien, por vicios de procedimiento, en la sentencia que se declare su nulidad debe señalar cómo fue que estas violaciones trascendieron a la defensa del particular, además de expresar porque el juzgador resolvió en este sentido.

Cuando se observan errores en la cita de preceptos legales en las actuaciones que formulan las partes en el juicio, y que integran un expediente específico, la sala o sección correspondiente, puede

hacer la corrección respectiva, sin cambiar los hechos consignados en la demanda ni en la contestación de la misma, a fin de que se resuelva realmente la cuestión planteada.

En las sentencias en las que se resuelva sobre la legalidad de la resolución que le recaiga a un recurso administrativo, el Tribunal puede pronunciarse sobre la legalidad de la providencia controvertida, esto en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, sin que se puedan anular o modificar los actos realizados por las autoridades administrativas que no se hayan impugnado de manera expresa en la demanda.

Siguiendo en lo relacionado con este tema, para Emilio Margáin Manautou, las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden ser declarativas y de condena, las primeras consisten en señalar, si se ha vulnerado un derecho o no; y las segundas, no sólo se limitan a lo anterior, sino también a ordenar la restitución del derecho subjetivo violado, pero en la Ley Contenciosa en comento, también aunque de manera muy limitada, prevé las sentencias de condena constitutivas, las cuales dan los lineamientos sobre los cuales, la demandada debe emitir su resolución.

En caso de sentencias en que se condene a la autoridad demandada a la restitución de un derecho subjetivo lesionado, la Sala deberá previamente cerciorarse que el particular tiene ese derecho.

Para declarar como ilegal una resolución administrativa, se necesita demostrar que la misma incurrió en alguna de las causales que el artículo 51, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece.

Las causales a que se refiere el artículo en cita, a saber literalmente son:

> *I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.*
>
> *II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.*
>
> *III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.*
>
> *IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas*

o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

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

Por lo que toca al Tribunal, éste sí podrá realizar revisiones de oficio a las providencias controvertidas, solamente en lo relacionado con la incompetencia de la autoridad que la dictó, así como también a la ausencia de fundamentación o motivación en dicha resolución, toda vez que, éstas son características de los actos administrativos, las cuales, son de orden público.

Tratándose de la materia de prácticas desleales en materia de comercio exterior, los órganos arbitrales, o los paneles binacionales, contenidos en tratados y convenios de naturaleza internacional en los que México participe, no podrán analizar de oficio las anteriores causales.

Las sentencias que emite el Tribunal, podrán, en relación con la resolución impugnada, reconocer su validez, declarar su nulidad, declarar ésta, pero precisando con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

En caso de que la resolución impugnada derive del uso de facultades discrecionales, no se podrá declarar una nulidad para efectos, ya que queda a su arbitrio, el uso de esta facultad.

Si en la sentencia se obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, plazo que se puede suspender en el caso de que se interponga algún medio de defensa.

A diferencia del Código Fiscal de la Federación, y como una innovación, la Ley Contenciosa en estudio, contiene disposiciones que obligan a la demandada a cumplir con los fallos de nulidad, mismas que no constituyen una queja, ni un medio seguro para que la demandada renuente en cumplir, lo haga, tales artículos son el 57 y 58, fracción I, de la Ley de referencia.

Lo anterior es así, ya que si bien, y como más adelante se enunciará, el Tribunal puede hacer del conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente, el incumplimiento que en su caso existiere, pero en ninguna parte del artículo 58, fracción I, del la Legislación Contenciosa en estudio, señala cómo se le brinda certeza al afectado de que se le va a cumplir con lo ordenado en la sentencia, sino que, habla del procedimiento que se seguirá contra la autoridad que incumpla.

El primero de los mencionados, expone la forma y los términos en que se debe cumplimentar una sentencia, cuando así lo disponga el Tribunal, los cuales dependen del sentido y por la causal por la que se haya considerado ilegal la resolución impugnada.

Por su parte, el segundo establece la facultad del Tribunal para actuar, ya sea, de oficio o a petición de parte para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, dicho artículo es del tenor literal siguiente:

> *Articulo 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 articulo 52 de esta Ley, este 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.*
>
> *Concluido el termino 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 siguiente:*

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijara entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviese 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 termino de tres días y previniéndole, además, de que en el caso renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informara 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 Selección 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 Selección, o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime mas adecuado, para que de 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 por los incisos anteriores, la Sala Regional, la Selección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de esta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

2.9. De los medios de impugnación.

Los medios de defensa con que se cuenta dentro de la materia administrativa y más específicamente, los que regula la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tramitan generalmente con la finalidad de evitar la posibilidad de que existan violaciones que trasciendan en la esfera jurídica de las partes en algún procedimiento administrativo, ya sea al inicio, durante, o al final de la sustanciación del mismo, es decir, mediante su interposición se logra que un acuerdo, o bien, una sentencia dictada en contravención de las leyes aplicables, se emita conforme a derecho, o en el caso de ésta última, se logre su cabal cumplimiento, esto mediante la realización de determinados actos.

El recurso administrativo, puede entenderse como "*un medio de defensa de que disponen las partes en un juicio, para lograr que se revoque o modifique alguna resolución o acuerdo que le agravie.*"[40]

[40] Treviño Garza, Adolfo J., op. cit. Pág. 220

Debido al tema medular de este trabajo de Tesis, el estudio de los medios de impugnación regulados en la Ley de referencia, sólo se hará el análisis correspondiente de los que se encuentran contenidos en el Titulo III, de la Ley de referencia, señalado como: “De los Recursos.”

2.9.1. Recurso de reclamación

Este medio de defensa se encuentra previsto en la Legislación que nos ocupa, el cual, se interpondrá dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución en la que se tenga por admitida, se deseche, tenga por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o en las que se rechace la intervención del tercero.

Lo que se persigue con su interposición es que la sala o sección, según se trate, se pronuncien sobre la legalidad de una resolución que haya emitido el magistrado instructor en la que se contenga alguno de los efectos antes señalados.

Ahora bien, una vez interpuesto el recurso en comento, se ordenará correr el traslado correspondiente a la parte contraria para que en el término de cinco días, se manifieste al respecto, pero en

caso de que la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la etapa instructora, en caso de desistimiento de la parte actora, no será necesario dar vista a la contraparte.

La Sala o Sección que conozca del juicio, deberá resolver lo conducente en el término de cinco días.

Por otra parte, en relación con lo anterior, el artículo 60, de la Legislación en cita, en su última parte, establece la prohibición para el magistrado instructor que haya dictado el auto que se recurrió, consistente en que no se podrá excusar para seguir conociendo del caso concreto.

Este medio de defensa lo puede interponer la autoridad o el particular.

2.9.2. Recurso de Revisión.

Este recurso lo promueve la autoridad dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que emitan el Pleno, las Secciones o las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se decrete o niegue el sobreseimiento del Procedimiento Contencioso Administrativo respectivo y contra las sentencias definitivas.

Ahora bien, los órganos facultados para conocer de este medio de defensa, serán los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, competentes en la sede de la Sala Regional, del Pleno o de la Sección correspondiente.

La resolución recurrida debe referirse a cualquiera de los supuestos que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el artículo 63, los cuales son del tenor literal siguiente:

> *"…*
>
> *I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.*
>
> *II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.*
>
> *III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:*

a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

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

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

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

e). Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

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

III(sic). Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

IV(sic). Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

V(sic). Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Servicio de Administración Tributaria

…."

Ahora bien éste recurso se va a sujetar a lo que la Ley de Amparo dispone.

2.9.3. Juicio de Amparo Directo.

Este Juicio se constituye como un medio de defensa que tiene el particular, el cual lo promueve cuando considera ilegal el auto en el que la sala regional o la sección respectiva, desecha o tiene por no presentada la demanda, así como también cuando en la sentencia definitiva se declara la validez total o parcial de la providencia impugnada originariamente.

La demanda de amparo se debe presentar dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva y ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes en la jurisdicción del domicilio de la parte quejosa.

CAPÍTULO 3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTANCIA DE QUEJA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO FEDERAL.

3.1. Concepto.

Debido a que ningún ordenamiento legal que prevé la queja, ofrece una definición, a continuación se realiza un estudio desde su incorporación a la materia administrativa, ya que con el transcurso del tiempo se le han ido haciendo reformas con las cuales, en la actualidad va adquiriendo un significado más concreto.

"Muy difícil es la labor de quien tiene que decidir con justicia, pero más aún lo es, la que corresponde de velar porque las partes sometan sus actos, a los dictados de la justicia, para que culmine con éxito, la enorme responsabilidad de todo juez, la de hacer cumplir el derecho."[41]

En la materia que nos ocupa, la doctrina reconoce dos tipos de procedimientos contenciosos, el de anulación y el de plena jurisdicción.

En el primero, las facultades del sentenciador, después de examinar la legalidad del acto impugnado, se limitan a declarar la nulidad del acto combatido, esto si es el caso; y en el segundo de

[41] Cervantes Montenegro, Joaquín, Op. Cit. Pág. 143

ellos, aparte de declarar la nulidad, se cuenta con los medios para hacer cumplir sus sentencias en los términos que él mismo dispuso.

El contencioso administrativo de anulación también es conocido como contencioso de ilegitimidad.

En virtud de lo anterior, la corriente que siguió desde su creación, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, fue el de contencioso de anulación, lo cual se corrobora con lo señalado por el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda cuando precisa que, *"en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ordenamiento que dio vida jurídica al Tribunal Fiscal de la Federación, se expresó que el contencioso que se regula en dicha Ley es el que la doctrina reconoce con el nombre de contencioso de anulación."*[42]

Pero afirmar que el procedimiento contencioso federal, sólo es de anulación, sería incorrecto, esto en razón de que como ya se señaló en temas anteriores, las sentencias que al efecto emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser de carácter declarativo, de condena y de condena constitutivas.

En relación con esta última clase de sentencia, la cual es la que da los lineamientos sobre los cuales, la autoridad administrativa que tenga el carácter de demandada en el Procedimiento en cita, debe emitir una nueva resolución; aunado a que en la Ley Federal de

[42].Varios, *55 Años, Obra Conmemorativa,* Tribunal Fiscal de la Federación, México, pág. 327

Procedimiento Contencioso Administrativo, se regula la figura de la Queja, la cual para algunos estudiosos de la materia, es el medio que el Tribunal tiene para hacer cumplir sus determinaciones; se estima que es precisamente por estas razones que el Tribunal en comento no sigue llanamente la teoría del contencioso de anulación, ya que de manera muy limitada tiene relación con el de plena jurisdicción.

"En suma, el contencioso administrativo mexicano no es contencioso administrativo de anulación, tampoco es un contencioso de plena jurisdicción. Se trata de un contencioso administrativo de anulación con matices de plena jurisdicción, consistentes en señalar, en su caso, los lineamientos conforme a los cuales debe emitirse una nueva resolución."[43]

Por otra parte, no se desprenden de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ni en los posteriores Códigos Fiscales de 1938, y de 1966, los medios necesarios por los cuales el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, pudiera hacer cumplir sus fallos, es decir, el cumplimiento de las sentencias en las que se declarara la nulidad de la resolución controvertida, quedaba a la voluntad de la autoridad administrativa, tampoco se establecían las consecuencias jurídicas que se surtían en caso de incumplimiento.

Como el Magistrado Rosaslanda correctamente lo expone, fue hasta 1981, que en el Código Fiscal vigente en ese año, se hace

[43] Ibidem. Pág. 329

referencia a la obligación para cumplir con los fallos que al efecto emitiera el Tribunal, esto en un plazo de cuatro meses.

Fue en el artículo 239, del Código en cita cuando se estableció lo siguiente:

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses."[44]

Para el año de 1982, como resultado de la reforma al artículo en comento, se le hizo una modificación sin mayor trascendencia, ya que su texto seguía sin establecer las consecuencias para el caso de que se incumpliera con lo ordenado en las sentencias del Tribunal.

Fue a partir del año 1988, en el artículo 239-TER, de la Legislación Fiscal en comento, se estableció la queja, con lo que se le otorgó la posibilidad legal al particular de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a manifestar que la autoridad administrativa no había cumplido con la sentencia, esto ya fuera por exceso o defecto, pero sin señalar el caso de incumplimiento, es decir, solamente se tramitaba la queja porque hubiera exceso, defecto, incluso hasta repetición del acto combatido.

"A partir del año de 1988, el criterio tradicional de que el juicio de amparo indirecto era el medio legal idóneo para obligar a la

[44] Idem. Pág. 330

autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Fiscal, cambió en virtud de la introducción del recurso de queja por incumplimiento de sentencia, por lo que a partir de entonces debe de hacerse uso de dicho recurso antes de acudir al juicio de amparo, con el fin de cumplimentar el principio de definitividad."[45]

Lo anterior se puede corroborar con el criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990, página 248, mismo que a la letra dice:

> ***QUEJA PREVISTA EN EL ARTICULO 239 TER DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR NO AGOTARLA.-****De acuerdo con lo establecido por el artículo 239 Ter del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del día quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en los casos de incumplimiento de sentencia firme pronunciada por alguna de las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, excepto cuando se trate de actos negativos de la autoridad administrativa,* ***la parte afectada debe interponer el recurso de queja ante la misma sala que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, razón por la cual si dicho recurso no se agotó, el juicio de amparo es improcedente;*** *en la inteligencia de que no importa que la sentencia cuyo incumplimiento se atribuye a las responsables se hubiera dictado antes de que se reglamentara el recurso, porque el Código Fiscal no contiene disposición alguna en el sentido de que en esa hipótesis no procede ese mismo recurso.*

[45] Sánchez Pichardo, Alberto C., Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Porrúa, México, 2002, pág. 566

En 1996, se cambió la denominación del artículo 239-TER, de la Legislación Tributaria en cita, para quedar como 239-B, tal y como hasta el día 31 de diciembre de 2005, se le conoció, además se agregó como una más de las causales para la procedencia de la queja, esta es, en caso de que la autoridad demandada no hubiera cumplido con lo que la sentencia ordenaba, es decir, la omisión en el cumplimiento a lo señalado en la resolución de la sala respectiva; y a manera de ilustrar mejor lo anterior a continuación se transcribe la Tesis XIX.5o.7 A, emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Décimo Noveno Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, tomo XVIII, octubre de 2003, página 1033, la cual es del tenor literal siguiente:

> ***JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUEDE INTERPONERSE POR UNA SOLA OCASIÓN RESPECTO DE CADA CAUSAL DE PROCEDENCIA QUE ESTABLECE****.- En la redacción primigenia del otrora artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se estableció que la queja procedía "por una sola vez" en dos supuestos, a saber: la repetición del acto o resolución anulado y el exceso o defecto del incumplimiento de la sentencia. **Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación del quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se publicó una reforma a dicho numeral, ahora transformado en el artículo 239-B, mediante la cual se agregó como hipótesis de procedencia del recurso la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo previsto en la ley; respecto de esta reforma, en la exposición de***

> ***motivos puede leerse lo siguiente: "El proyecto señala como nueva causal de procedencia de la queja, la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia en el plazo previsto en la ley.*** *Esta reforma constituye un paso importante para el fortalecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y, principalmente, para la seguridad jurídica de los particulares."; finalmente, en el mismo medio de difusión oficial del treinta y uno de diciembre de dos mil, se publicó la última modificación que ha sufrido el citado numeral en la que se establece como supuesto de procedencia el incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. En esa tesitura, si la limitante de ejercitar el recurso por una sola vez se estableció desde su versión original, en la que únicamente se preveían dos supuestos de procedencia y posteriormente se agregó otro supuesto "para el fortalecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y, principalmente, para la seguridad jurídica de los particulares"; sosteniéndose la limitante de única interposición, resulta inconcuso que dicha acotación opera independientemente para cada causal de procedencia, ya que sería absurdo suponer que el legislador quiso restringir la interposición de la queja a una sola vez con abstracción de la hipótesis que la genere, pues ese proceder en lugar de procurar el fortalecimiento del tribunal administrativo entrañaría un retroceso. Lo anterior significa que el beneficiado por una sentencia de nulidad puede interponer, por una sola vez, la queja si la autoridad omite de manera total su cumplimiento, pero si al cumplir con la interlocutoria recaída en esa queja la demandada incurre en exceso o defecto de la sentencia definitiva, dicha circunstancia podrá impugnarse, también por una sola vez, en un diverso recurso de queja.*

En este orden de ideas, la Magistrada Elena Aurea López Castillo se pronuncia precisando que “*existen estudiosos que estiman que lo que se pretende en la queja no es tanto la anulación de la resolución, que se emite en cumplimiento a la sentencia, sino lo que*

se trata es de no dejar a la autoridad incorrectamente, o sea, no este repitiendo el acto o que no obre en exceso. Según estos estudiosos anteriormente aludidos aparentemente, la intención del legislador fue, fuera un freno para la autoridad, pero no, como una sanción a su indebida actuación. Estimo que la situación no es así, porque lo que le interesa al particular, independientemente de que se obtenga el buen funcionamiento, o la buena actuación de la autoridad, es que no se le afecte el interés jurídico, repitiendo constantemente un mismo acto, o, que se dé cumplimiento verdaderamente a la sentencia. Entonces, yo estimo, que esa sea, la verdadera naturaleza de la queja."[46]

Una vez expuesto lo anterior, se puede establecer que la queja a que hace referencia la Ley Federal Contenciosa que nos ocupa, es la instancia por medio de la cual, la parte que resulte beneficiada con la sentencia que al efecto dictó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede ocurrir ante el citado Tribunal, ahora en calidad de quejosa, para denunciar que su contraparte no cumplió con lo ordenado en dicho fallo y, por lo tanto, exige su cabal cumplimiento.

"Algún tratadista, define a la queja œmo una instancia por virtud de la cual, el quejoso denuncia ante el Tribunal, el desacato a su sentencia por parte de la autoridad administrativa, con la finalidad de que se ordene a la autoridad responsable, se abstenga de incurrir e la

[46] Varios, *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa,* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Módulo VI, Segunda Parte, México, 2001, pág. 184

conducta denunciada, procediendo en su caso, a la imposición de una multa como sanción y revocación del acto que provocó la queja."[47]

Al día de hoy, el artículo que establece la queja, es el 58, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.2. De la queja en materia civil.

Dentro de esta materia, la legislación que prevé la queja es el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su Título Decimosegundo, denominado como: *"De los recursos"* y específicamente, se encuentra establecida en el Capítulo III.

Cabe hacer la precisión que, en la Legislación Civil de referencia, se encuentra prevista la queja como recurso.

En su artículo 723, se establecen las causas por las que procede su interposición, las cuales a saber son:

> *I.- Contra el juez que se niega a admitir una demanda o desconoce de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento;*

[47] Idem. Pág. 185

II.- Respecto a las interlocutorias dictadas para la ejecución de sentencias;

III.- Contra la denegación de apelación;

IV.- En los demás casos fijados por la ley.

También, este recurso se da en contra de los ejecutores y secretarios por ante el juez. Ahora bien, contra los primeros **sólo por caer en exceso o defecto de las ejecuciones** y por las decisiones en los incidentes de ejecución y contra los segundos, por negligencias y omisiones en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, el artículo 725, del citado Código Procesal, señala los términos en los que se debe desarrollar la tramitación de la queja, el cual es del tenor literal siguiente:

Artículo 725. El recurso de queja contra resoluciones del juez se interpondrá ante éste, dentro de los tres días siguientes al acto reclamado, expresando los motivos de inconformidad. Dentro del tercer día en que se tenga por interpuesto el recurso, el juez de los autos remitirá al Superior informe con justificación, y acompañará, en su caso, las constancias procesales respectivas. El

Superior, dentro del tercer día, decidirá lo que corresponda.

La falta de remisión del recurso de queja e informe con justificación dentro del término de tres días por parte del juez al Superior dará lugar a la imposición de una corrección disciplinaria por parte del Superior, de oficio o a petición del quejoso.

Para el caso de que la queja no esté apoyada por hechos ciertos o no estuviere fundada en derecho o hubiere recurso ordinario en contra de la resolución reclamada, la sanción aplicable se traduce en el desechamiento por parte del tribunal, imponiendo a su vez, condena en costas contra el recurrente.

Por último, el artículo 727 del Código en cita, en relación con la queja interpuesta en contra de jueces, hace la siguiente precisión:

El recurso de queja contra los jueces sólo procede en las causas apelables a no ser que se intente para calificar el grado en la denegación de apelación.

3.3. De la queja en materia de amparo.

Dentro de la materia de amparo, la queja se encuentra prevista en la Ley de Amparo, en su Capítulo XI, denominado como. *"De los recursos",* también, es menester precisar que se interpone para combatir determinaciones que generalmente son de trámite y contra las cuales no es procedente la revisión.

Ahora bien, este recurso se puede interponer, según el artículo 95 de la citada Ley, en los siguientes casos:

> *I.- Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;*
>
> *II.- Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;*
>
> *III.- Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;*
>
> *IV.- Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;*

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

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

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

VIII.- Contra las autoridades responsables, con relación a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan

resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;

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

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

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

También, esta Ley, siendo muy específica, señala quién o quiénes pueden interponer este recurso en los casos anteriores, dichas precisiones se encuentran establecidas en el artículo 96, mismas que literalmente son las siguientes:

Artículo 96.- Cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquiera persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones. En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, sólo podrá interponer la queja cualesquiera de las partes; salvo los expresados en la fracción VII del propio artículo, en los cuales únicamente podrán interponer el recurso de queja las partes interesadas en el incidente de reclamación de daños y perjuicios, y la parte que haya propuesto la fianza o contrafianza.

Por otra parte, y con absoluta claridad, se establecen los términos para la interposición del recurso de queja, así como la autoridad competente ante quien debe promoverse, estas particularidades, respectivamente son las siguientes:

Artículo 96. …

I.- En los casos de las fracciones II y III del artículo 95 de esta ley podrá interponerse en

cualquier tiempo, mientras se falle el juicio de amparo en lo principal, por resolución firme;

II. En los casos de las fracciones I, V, VI, VII, VIII y X del mismo artículo, dentro de los cinco días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida;

III.- En los casos de las fracciones IV y IX del propio artículo 95, podrá interponerse dentro de un año, contando desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al en que la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta; salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro a (sic) de alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, en que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo.

IV.- En el caso de la fracción XI del referido artículo 95, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida.

ARTICULO 98.- En los casos a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 95, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito o autoridad que conozca o haya conocido del juicio de amparo en los términos del artículo 37, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito si se trata del caso de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, precisamente por escrito, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el mismo juicio de amparo.

Dada entrada al recurso, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días. Transcurrido éste, con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público por igual término, y dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda.

ARTICULO 99.- En los casos de las fracciones I y VI del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito directamente ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva.

En los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

En los casos de cumplimiento substituto de las sentencias de amparo a que se refiere la fracción X del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal colegiado de circuito o ante la Sala de la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

La tramitación y resolución de la queja en los casos previstos en las fracciones I a X, se

sujetará a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior, con la sola salvedad del término para que el Tribunal Colegiado de Circuito dicte la resolución que corresponda, que será de diez días.

En el caso de la fracción XI, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito, dentro del término de veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación que conceda o niegue la suspensión provisional, acompañando las copias que se señalan en el artículo anterior. Los jueces de Distrito o el superior del tribunal remitirán de inmediato los escritos en los que se formule la queja al Tribunal que deba conocer de ella, con las constancias pertinentes. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda resolverá de plano lo que proceda.

ARTICULO 99.- En los casos de las fracciones I y VI del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito directamente ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva.

En los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX del mismo artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

En los casos de cumplimiento substituto de las sentencias de amparo a que se refiere la fracción X del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal colegiado de circuito o ante la Sala de la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, acompañando una copia para cada una de las autoridades contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el juicio.

La tramitación y resolución de la queja en los casos previstos en las fracciones I a X, se sujetará a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior, con la sola salvedad del término para que el Tribunal Colegiado de Circuito dicte la resolución que corresponda, que será de diez días.

En el caso de la fracción XI, la queja deberá interponerse ante el juez de Distrito, dentro del término de veinticuatro horas contadas a partir del día siguiente a la fecha en que para la parte recurrente surta efectos la notificación que conceda o niegue la suspensión provisional, acompañando las copias que se señalan en el artículo anterior. Los jueces de Distrito o el superior del tribunal remitirán de inmediato los escritos en los que se formule la queja al Tribunal que deba conocer de ella, con las constancias pertinentes. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda resolverá de plano lo que proceda.

Sobre este tema, en relación con los dos anteriores artículos, la falta o deficiencia de los mencionados informes, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y hará incurrir a las

autoridades omisas en una multa que va desde los tres hasta los treinta días de salario, que impondrá la autoridad que conozca de la queja en la misma resolución que dicte sobre ella.

En los casos señalados en la fracción VI del artículo 95, de la Ley citada, la interposición del recurso de queja suspende el procedimiento en el juicio de amparo, en los términos del artículo 53, siempre que la resolución que se dicte en la queja influya directamente en la sentencia, o cuando de resolverse el juicio en lo principal se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia, si obtuviere resolución favorable en la queja.

La Ley de Amparo, al igual que en el tema que precede al presente, establece una sanción para el caso de que la queja resulte improcedente o infundada, dicha sanción la establece su artículo 102, el cual es del tenor literal siguiente:

> *Artículo 102.- Cuando la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito desechen el recurso de queja* ***por notoriamente improcedente, o lo declaren infundado*** *por haberse interpuesto sin motivo alguno, impondrán al recurrente o a su apoderado, o a su abogado, o a ambos,* ***una multa de diez a ciento veinte días de salario****; salvo que el juicio de amparo se haya*

promovido contra alguno de los actos expresados en el artículo 17.

3.4. La Queja como instancia, recurso o incidente.

La queja, tal y como el Poder Legislativo, la señala y la reglamenta en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente, sin precisar si la misma constituye un incidente, un recurso, o alguna otra figura jurídica.

Cabe mencionar que desde que la queja se implementó como tal en el Juicio Contencioso Administrativo, no se ha precisado exactamente cuál es su naturaleza jurídica.

"Para algunos autores la naturaleza de esta figura es la de un recurso, tanto por el momento procesal que se presenta –una vez concluido el juicio-, como por el objeto que se persigue con su creación, consistente en otorgar un medio para hacer cumplir las decisiones del órgano jurisdiccional y que no quede el afectado en un estado de indefensión.

No obstante, si tomamos como puntos de referencia a la Ley de Amparo, la figura de la queja que nos ocupa goza de una naturaleza mixta parecida a la del recurso de queja y a la del incidente de inejecución de sentencia.

Desde luego, conforme al artículo 95 fracción IV de la Ley de Amparo el recurso de queja es procedente contra las autoridades responsables, cuando incurren en exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refriere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal en que se haya concedido al quejoso el amparo.

Por otra parte, conforme a lo previsto en los artículos 104, 105, 106 y 107, de la Ley de Amparo, en forma incidental se puede denunciar el incumplimiento de la sentencia y de acuerdo con el artículo 108 del mismo ordenamiento la repetición del acto reclamado."[48]

En virtud de lo anterior, la queja que la Legislación Contenciosa establece, no puede constituir un recurso puesto que a través de la interposición de ella no se está controvirtiendo un acto emitido por algún Magistrado o por las Salas, ya sea Regionales o Superior, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunado a que dentro de los recursos que la Ley en cita señala, no se encuentra prevista la queja como recurso.

Por otra parte, considerar a la queja como un incidente, no es correcto, esto, en razón de que un incidente es el medio por el cual se plantea una situación al Juzgador que impide que el juicio siga su curso normal hasta en tanto no se resuelva esta, mediante sentencia interlocutoria, y por lo que respecta a la queja, esta no se da con el fin

[48] Varios, *55 Años, Obra Conmemorativa,* Op. Cit. Pág. 332

de resolver una cuestión que impide que el sentenciador siga conociendo del asunto, ya que esta figura procesalmente puede darse al término del juicio, por lo tanto, es obvio pensar que tiene relación directa con la sentencia definitiva; aunado a que la Ley Contenciosa en comento, no la contempla dentro del Capítulo IV, denominado como: “De los incidentes”, ya que, como anteriormente en este trabajo se hizo mención, los incidentes previstos en la Ley citada, son:

a. La incompetencia para que el Tribunal conozca del juicio respectivo.

b. La acumulación de autos.

c. Nulidad de notificaciones.

d. La interrupción del Procedimiento Contencioso Administrativo por causa de muerte, declaración de ausencia, incapacidad o tratándose de personas morales, el de disolución.

e. La recusación del Juzgador que le correspondió conocer del caso concreto, y,

f. La reposición de autos.

Ahora bien, a la instancia la podemos concebir como el acto mediante el cual se inicia o se promueve un procedimiento, es decir,

en relación con el tema que nos ocupa, es la solicitud de la ejecución de un acto previamente existente.

"En todo caso tomando los elementos relativos al recurso de queja y al incidente de inejecución de sentencia previstos en la Ley de Amparo, opino que la naturaleza jurídica de la queja es simplemente la de una instancia, entendida esta expresión en su sentido genérico de medio de defensa no especificado y en esa virtud concluimos que la acepción correcta de la figura de que se trata es la de instancia de queja."[49]

Una vez precisado lo anterior, es menester saber la procedencia de la figura en estudio esto, siguiendo los lineamientos establecidos por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente, respecto de dicha figura jurídica.

[49] Idem. Pág. 332

CAPÍTULO 4. INTERPRETACIÓN AL ARTÍCULO 239-B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

4.1. Elementos constitutivos de la instancia de Queja.

"El fundamento para la interposición de la queja es que la actuación de la autoridad demandada, al momento de dar cumplimiento a una sentencia para efectos, no se constriña a los términos de lo ordenado en dicha sentencia, en cuyo caso, se da la hipótesis de procedencia para el recurso de la queja, lo que incluso es conculcatorio de las garantías individuales del particular afectado."[50]

Para que la instancia de queja pueda surgir a la vida jurídica, basta con que se surta uno de los distintos supuestos que prevé en su parte respectiva, el artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que a continuación se hará el análisis respectivo.

4.1.1. Procedencia de la Instancia de Queja.

Como se mencionó anteriormente, para la procedencia de la instancia de queja, es necesario que la actuación de la autoridad administrativa, en cumplimiento a una sentencia para efectos, que haya dictado el Tribunal, no se constriña a lo ordenado en la misma.

[50] Sánchez Pichardo, Alberto C., Op. Cit. Págs. 566 y 567

Abundando más sobre el tema y siguiendo el artículo en cita de la Ley Contenciosa de referencia, la instancia de queja puede ser promovida por la parte afectada, por una sola ocasión, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, por cada uno de los casos que en el mismo dispositivo se establecen, atendiendo también a sus excepciones, de acuerdo con las especificaciones que en breve se analizarán.

Robustece a lo anterior, la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, octubre de 2004, página 381, el cual es del tenor literal siguiente:

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

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el entendido de que ***ello significa que podrá acudir a dicha instancia por una sola ocasión, en cada uno de los diferentes supuestos previstos en la norma***

4.1.2. De su interposición en caso de exceso o defecto en el cumplimiento de Sentencia.

Para que este supuesto jurídico se actualice, es necesario que la autoridad demandada, misma a la que se le ordenó modificar su resolución de acuerdo con los lineamientos que al efecto señaló la sala sentenciadora, omita satisfacer al menos uno de los estos lineamientos, o bien, que realice actos que vayan más allá de lo que la sala ordenó, es decir, que la administración se extralimite de lo señalado.

La instancia de queja, se interpondrá por escrito dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación de la resolución que se cree que cae en estos supuestos, haciendo los razonamientos por los que se considera que la demandada incumplió con la sentencia, que precluyó su derecho para emitir uno nuevo, o bien, que es procedente el cumplimiento sustituto, ya sea porque su actuación cayó en exceso o defecto.

De este documento también se deberá acompañar una copia para la autoridad que pretendió cumplir con la sentencia respectiva.

Con el objetivo de salvaguardar el derecho de audiencia que tiene la autoridad demandada, el artículo en estudio dispone lo siguiente:

Artículo 58…

II…

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento que rinda un informe dentro del plazo de cinco días, en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.
…”

En virtud de lo anterior, una vez que la Sala Regional, la Sección o el Pleno correspondiente, haya resuelto que la Administración incurrió en incumplimiento a la sentencia emitida, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada un plazo de veinte días para que dé cabal cumplimiento al fallo, precisando los términos conforme a los cuales deberá cumplir.

En caso de que el Tribunal, tenga por comprobado y justificado la imposibilidad de cumplimiento por parte de la demandada, declarará el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando en lo conducente, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por último, la tramitación de la instancia de queja suspende el procedimiento administrativo de ejecución, si en su caso existiere, de acuerdo con la Ley en comento.

4.1.3. De la repetición de resolución anulada.

"Este caso se refiere a cuando la autoridad administrativa emite como supuesto cumplimiento de sentencia del Tribunal Fiscal, una resolución que es idéntica en sus extremos y contenidos a la resolución que se combatió en juicio de nulidad. No obsta para que se surta esta hipótesis el que sea un diferente número de oficio, o el que incluso se trate de una autoridad distinta la que emita dicha resolución. Lo que se toma en consideración para la procedencia de la presente hipótesis es que se afecte al recurrente en el mismo sentido y con el mismo motivo y causa que anteriormente habían sido anulados."[51]

La tramitación de la instancia de queja cuando la sala determine que la administración incurrió en repetición de la resolución anulada, se desarrolla de la misma manera que en el supuesto

[51] Idem. Pág. 568

descrito en el anterior punto, con la salvedad de que se dejará sin efectos la resolución repetida, previa declaratoria, y se notificará, primero al funcionario responsable, siendo éste el que ordene el acto o lo repita, ordenándole que se abstenga de reincidir en posteriores repeticiones, y después a su superior, aunado a que la sala que conozca del caso concreto, impondrá una multa de trescientas a mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, la cual se individualizará tomando en cuenta diversos factores como son:

a) La gravedad del incumplimiento y,

b) Las consecuencias del daño causado con el incumplimiento.

4.1.4. De la resolución emitida y no notificada.

Esta causal procede una vez que se haya emitido la resolución definitiva en cumplimiento a la sentencia y ésta ordene reponer un procedimiento libre de vicios o a emitir un acto nuevo, siempre que sea un procedimiento oficioso, y no se haya notificado la misma.

Su trámite es igual a los detallados anteriormente, y para abundar más sobre el tema, es pertinente apuntar que si el Tribunal comprueba que dicha resolución anteriormente señalada, se emitió una vez concluido el plazo legal, anulará esta, además declarará la

preclusión del derecho de la demandada para dictarla y ordenará que esta circunstancia sea comunicada a su superior jerárquico.

4.1.5. Del Incumplimiento a la sentencia dictada.

El incumplimiento a que se contrae este supuesto, se surte cuando la administración omita dar cumplimiento a una sentencia, en el plazo que la Ley de la Materia lo dispone.

Ahora bien, ese plazo que tiene la autoridad para cumplimentar un fallo que al efecto haya emitido el Tribunal, ya sea realizando un determinado acto o iniciando un procedimiento, es de cuatro meses, el cual según con lo establecido por el artículo 52, de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se empezará a computar a partir de que dicho fallo quede firme; con excepción de lo reservado para los artículos 46-A y 67, del código Fiscal de la Federación.

Estas excepciones al mencionado término, son: en el primero de los casos, en el plazo para la conclusión de una visita domiciliaria; y en el segundo, en el término para la extinción de las facultades con que cuenta la administración para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales.

"Cabe comentar que pese a que haya transcurrido dicho período de tiempo, ello no agota la obligación de la autoridad de cumplimentar la sentencia del Tribunal Fiscal en sus términos prescritos."[52]

También es de resaltar que el dispositivo en comento, no fija ninguna sanción para la autoridad ante tal incumplimiento.

La instancia de queja en este supuesto, se tramita de igual forma que en los anteriores casos pero, tiene diversas peculiaridades.

La primera de ellas se hace consistir, según lo establecido por el precepto legal en cita, en que el quejoso podrá interponerla en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho para tal efecto.

A manera de ilustrar mejor lo hasta aquí precisado, y de forma análoga, se hace la transcripción correspondiente de una sentencia pronunciada por el Tribunal en cita, ya que antes del 1º de enero del año en curso, se seguía lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, la cual consiste en la siguiente:

> *"Mérida, Yucatán, a tres de septiembre de dos mil.- V I S T O S los autos del juicio fiscal al rubro indicado, y estando debidamente integrada la H. Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por los CC. MAGISTRADOS, ante el C. Secretario de Acuerdos que da fe, en términos del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, se procede al estudio y resolución de la*

[52] Idem. Pág. 570

queja interpuesta por la parte actora en el presente juicio.

R E S U L T A N D O:

1º.- Por escrito ingresado en este Tribunal el día 10 de febrero de 1996, compareció el C. ADRIAN FLORES AVILA, por su propio derecho, a demandar la nulidad de la resolución de fecha 15 de octubre de 1995, contenida en el oficio número 8225/93, expediente TRD-8225/93, emitida por la Directora de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Distrito Federal, mediante la cual se le fincó responsabilidad administrativa al hoy actor y se le destituyó de su puesto.

2º.- Por resolución de 16 de mayo de 1996, la cual se localiza a fojas 220 a 229 del expediente en que se actúa, esta Sala resolvió:

"UNICO.- Se declara la nulidad de la resolución impugnada, en los términos del Considerando Segundo de este fallo."

3º.- Inconforme con la resolución que antecede la demandada interpuso recurso de apelación, que le correspondió conocer a la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal bajo el expediente No. 120(A)-II-956/96/119/96, en el que con fecha 3 de octubre de 1997 resolvió lo siguiente:

"I.- Es procedente y parcialmente fundado el recurso de apelación, siendo suficiente solo para modificar la sentencia recurrida, en consecuencia;

II.- Se modifica la sentencia de 16 de mayo de 1996, dictada por la Sala Regional Peninsular de este Tribunal en los términos de este fallo.

III.- La parte actora probó parcialmente su acción, en consecuencia;

IV.- Se declara la nulidad de la resolución impugnada para los efectos que quedaron precisados en el Considerando Décimo Segundo de este fallo.

..."

4º.- Inconforme con la resolución emitida por la Segunda Sección de la Sala Superior la demandada interpuso recurso de revisión, que le correspondió por turno al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, bajo el expediente RF-1140/98, mismo que por ejecutoria de 10 de julio de 1998 resolvió lo siguiente:

"PRIMERO.- SE DESECHA por notoriamente improcedente el presente recurso de revisión interpuesto por la Directora General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

SEGUNDO.- QUEDA FIRME la sentencia pronunciada por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en los autos No. 120(A)-II-956/96/119/96, el día 3 de octubre de 1997 .

5º.- Mediante escrito presentado el 22 de marzo del 2000, el actor promovió queja en contra de la omisión en el cumplimiento de la sentencia referida en el resultando que antecede, instancia que fue admitida a tramite por auto de 28 del mismo mes y año, ordenando correr traslado a la autoridad requiriéndole el informe de ley.

6º.- Por acuerdo de 16 de mayo de 2000, se tuvo por precluído el derecho de la demandada para rendir el informe respecto de la queja planteada, a pesar de haber sido notificada, como se advierte de las constancias de notificación que obran a fojas 248 y 249 de autos, por lo que sin mas tramite se turnaron los autos a la Sala para la emisión de la resolución que en derecho corresponda; y

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- ***Es procedente la queja interpuesta por el accionante, toda vez que se encuentra dentro del supuesto previsto en el artículo 239-B, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, ya que se controvierte el incumplimiento por parte de la autoridad, a la***

sentencia *de 3 de octubre de 1997, emitida por la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal.*

SEGUNDO.- La parte actora hace valer en su instancia de queja, visible a folios 250 a 256 de actuaciones, de manera substancial lo siguiente:

" ... con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 239 B del Código Fiscal de la Federación, vengo a presentar QUEJA en contra del GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES, SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA Y H. CUERPO DE BOMBEROS, por los actos y omisiones o defectos efectuados en mi perjuicio, en virtud de que hasta la fecha se han negado de reinstalarme en mi fuente de trabajo y negado de pagarme los salarios caídos correspondientes.

...

Es el caso, que hasta la fecha LA DIRECCION DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL, a (sic) omitido de girar sus instrucciones, al Primer Superintendente, Director General de Bomberos del Distrito Federal, Ciudadano JUAN PABLO LUNA RIVAS, por conducto de la Secretaría de seguridad Pública de esta entidad, para que de manera inmediata me sea materialmente reinstalado a mi fuente de trabajo.

..."

Por su parte la autoridad, no ejerció su derecho al no rendir su informe.

A juicio de este Órgano Colegiado, resulta fundada ***la queja planteada por la accionante en atención a que se interpuso en contra de la omisión en el cumplimiento de la sentencia*** *pronunciada por la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal el 3 de octubre de 1997, siendo que a la fecha de su interposición, la autoridad enjuiciada no ha emitido resolución alguna cumplimentando lo ordenado en la citada sentencia.*

Lo anterior es así, ya que, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación señala en su parte conducente lo siguiente:

"ARTICULO 239.- …

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme."

***Como se advierte del precepto transcrito, el término legal con que cuentan las autoridades para cumplimentar las sentencias dictadas por este Tribunal, es de 4 meses computados a partir de que la sentencia respectiva queda firme**, situación que en la especie no se atendió, observándose que de la fecha en que la sentencia quedó firme, es decir, mediante la declaratoria que en ese sentido hizo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la ejecutoria precisada con antelación, y aún hasta la fecha, evidentemente transcurrió con exceso el término que para tal fin dispone el artículo 239 del Código Tributario.*

*En ese orden de ideas, resulta fundada la queja en estudio debido a la clara omisión en el cumplimiento de la sentencia de 3 de octubre de 1997, en términos del artículo 239-B, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, **por lo que con fundamento en la fracción V del citado artículo, se concede a la autoridad responsable, el término de VEINTE DÍAS para que de cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de mérito,** restituyendo en el goce de los derechos a la quejosa, para los efectos de que se le reinstale y se le paguen los salarios que conforme a derecho le correspondan, para lo cual deberá emitir la resolución que en derecho proceda*

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 239-B, fracciones I, inciso b) y V, del Código Fiscal de la Federación, se resuelve:

I.- Es procedente la queja interpuesta por el actor en consecuencia.

II.- ***Se concede a la autoridad responsable el término VEINTE DIAS, para que de cumplimiento al fallo, en los términos que han quedado consignados en el Considerando Segundo de la presente resolución.***

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman los CC. Magistrados que integran la H. Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante el C. Secretario de Acuerdos que da fe."

Al principio del presente capítulo se habló de una excepción al derecho que tiene la parte afectada para interponer la queja por una sola vez en cada uno de los supuestos que la misma prevé, y esa salvedad tiene aplicación en la hipótesis jurídica que establece este punto, ya que se podrá interponer contra la omisión en el incumplimiento por parte de la demandada, y si es el caso que cumple, y si ese cumplimiento cae en exceso, defecto, repetición, la queja se va a enderezar contra ese nuevo acto.

4.1.6. Del incumplimiento a la orden definitiva de suspensión del acto impugnado.

Cuando una sala del multicitado Tribunal, mediante sentencia interlocutoria, conceda la suspensión definitiva de la ejecución del acto que originariamente se recurrió a través del Procedimiento

Contencioso Administrativo respectivo, y la autoridad demandada, no dé cumplimiento a tal orden de suspensión, el particular afectado con esta actuación ilegal por parte de la administración, podrá promover la instancia de queja, la cual se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier tiempo.

Ahora bien, el trámite de esta hipótesis jurídica es similar a las anteriores pero, también cuenta con particularidades propias.

Una de ellas, es que en el escrito por medio del cual se interponga la instancia de queja, se harán los razonamientos por los cuales se considera que la autoridad demandada ha incumplido a la orden de suspensión definitiva y también se precisa que se deben acompañar al mencionado escrito, los documentos en los que consten las actuaciones de la demandada en base a las cuales pretenda realizar la ejecución del acto; generalmente si se acompañan, ya que lo que se persigue es evidenciar el incumplimiento a la sentencia.

El instructor pedirá un informe a la demandada con el cual justifique el acto u omisión que provocó la queja, el cual deberá rendirse dentro del plazo de cinco días, con informe o sin él, el juzgador dará cuenta a la sala para que determine lo conducente.

Previo el anterior informe o sin él, y con resolución de la Sala en el sentido de que efectivamente la demandada incumplió con la sentencia interlocutoria, declarará la nulidad de las actuaciones

realizadas en base a tal violación, esto por ser consideradas como fruto de actos ilegales.

A esta consideración es aplicable la siguiente Jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 121-126, Sexta Parte, página 280, la cual enuncia literalmente:

> *ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE. Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.*

Tal determinación, mediante su notificación, se deberá hacer del conocimiento del superior jerárquico de la autoridad responsable del incumplimiento a la orden de suspensión, para que a su vez, procede jerárquicamente, y en este caso, la Sala correspondiente, impondrá una multa equivalente a un mínimo de quince días del

salario que perciba el funcionario o bien, la autoridad responsable, sin exceder de los cuarenta y cinco días del mismo.

4.2. Sanción por la promoción de queja improcedente.

En la penúltima parte del artículo en análisis, se encuentra establecida una sanción, la cual esta dirigida para quien promueva esta instancia de queja contra resoluciones que no sean definitivas.

Esta sanción la constituye una multa que va desde las doscientas cincuenta a seiscientas veces de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica que corresponda al Distrito Federal, y en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Por otra parte puede darse el caso de que el escrito que contiene la promoción de la instancia de la queja, sea considerado como improcedente por el Tribunal, ante lo cual se le prevendrá al promoverte dentro de los siguientes cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto respectivo, para que la presente como demanda, debiendo cumplir con lo establecido por los artículos 14 y 15, de la Ley que nos ocupa, ante la misma sala que conoció del juicio primigenio, la que será turnada al instructor de la queja.

El jurista, Sánchez Pichardo, sobre éste tópico, concluye exponiendo que *"como resultado de la adición final al último párrafo del artículo 239-B del Código Fiscal en las reformas para el año de 1996, las impugnaciones contra los autos interlocutorias que se emitan resolviendo el recurso de queja, disminuirán sensiblemente, ya que si la queja se interpuso contra una resolución definitiva (que es contra el único tipo de resoluciones contra las que la queja puede interponerse), y dicho recurso es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio de nulidad. Con tal medida el particular no queda en estado de incertidumbre (la que en el fondo, era una trampa procesal), ya que de no proceder su queja, se dará inicio a un juicio de nulidad, sin el inconveniente de que haya precluído el término para la interposición de la demanda de nulidad."*[53]

4.3. La figura de la prescripción.

En su acepción más generalizada la prescripción es el medio de adquirir bienes o por otra parte, de liberarse de obligaciones, mediante el sólo transcurso de determinado tiempo; bajo las condiciones que se encuentran establecidas en la ley.

La forma de adquirir bienes por virtud de la posesión, se llama prescripción positiva y la liberación de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa.

[53] Idem. Pág. 573

4.3.1. De la prescripción en general.

Siguiendo como norma general al Código Civil Federal, vemos reglamentada, en su Título Séptimo, la figura de la prescripción, de una manera detallada pero, solamente la analizaremos en la parte que nos importa, esto es, saber algunas de sus disposiciones generales que tengan relación con el tema que se analiza en el presente trabajo.

Resulta imperante saber que sólo se pueden prescribir los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones señaladas en las leyes.

Ahora bien, quienes pueden adquirir por prescripción positiva son todos los que son capaces de adquirir por cualquier otro título; en el caso de los menores e incapacitados pueden hacerlo por medio de sus representantes.

Para el caso de la prescripción negativa, aprovecha a todos, aun a los que no se pueden obligar por si mismos.

También puede darse la renuncia de la prescripción, la cual puede ser expresa o tácita, siendo esta última la que resulta de un hecho que importa el abandono del derecho adquirido.

La prescripción negativa se verifica por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley.

El ordenamiento legal anteriormente citado, también nos dice que, fuera de los casos de excepción, se necesita un lapso de diez años, contado a partir de que una obligación exigible, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento.

Un caso muy ilustrativo para efectos de la materia de pensiones, misma que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es una de las más estudiadas, según el Código Civil Federal, prescribirán en cinco años, contados desde el vencimiento de cada una de ellas, ya se haga el cobro en virtud de acción real o de acción personal.

Algo muy importante dentro de este tema, es la manera de contar el tiempo para la prescripción, y es en este sentido que en el Código de referencia se determina que este tiempo se va a contar por años y no de momento a momento, salvo en los casos en que así lo determine la ley de forma expresa, los meses serán computados con el número de días que les correspondan; y en el caso de que la figura en análisis se compute por días, se entenderán éstos de veinticuatro horas naturales, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro.

El día en que se comienza a contar la prescripción, se cuenta siempre entero, aunque no lo sea; pero aquél en que la prescripción termina, si debe ser completo.

En el caso de que el último día para que se pueda tener por configurada la prescripción, sea feriado, no se tendrá por completa, sino se tendrá configurada hasta el primero que siga y que sea hábil.

Aquí cabe hacer el comentario que, en virtud de lo anterior, la Legislación en comento, habla de día útil, y no de día hábil.

Por último, en lo que respecta con el tema en estudio, el Código Civil Federal precisa que las disposiciones relativas al tiempo y demás requisitos necesarios para la configuración de la prescripción, sólo dejarán de observarse en los casos en que la ley específica prevenga expresamente otra cosa.

4.3.2. De la prescripción prevista en el inciso b), fracción II, del artículo 58, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el artículo en análisis, específicamente en la fracción referida, se toca el tema de la prescripción, sin precisar de manera suficiente cómo opera la misma, esto para que se pueda verificar que efectivamente ya se ha configurado o bien, que el quejoso está presentando su queja en tiempo.

Para un mayor entendimiento del presente punto, se hace necesaria la transcripción del dispositivo legal en estudio, esto sólo en la parte que nos interesa, la cual es del tenor literal siguiente:

Artículo 58*…*

II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

…

b). *Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo,* ***salvo que haya prescrito su derecho****.*

…”

Ahora bien, el subinciso a que se contrae esta fracción literalmente se hace consistir en el siguiente:

“…

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

…”

Cuando el gobernado considera que una determinación que haya emitido la administración afecta su interés legítimo y que además la misma cumple con determinadas características, decide impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal de la Federación, y después de que la Sala que conoció del asunto, declara la nulidad de la resolución impugnada, obligando a la autoridad que revistió el carácter de demandada en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento y no lo lleva a cabo en el término que tiene para cumplir con las sentencias del Tribunal, el afectado por este incumplimiento, puede interponer la instancia de queja.

En virtud de lo anterior, el quejoso puede interponer su queja en cualquier momento, esto de acuerdo con las anteriores transcripciones, con la única y obvia excepción de que, ya haya prescrito su derecho para tal efecto.

La prescripción aquí determinada, opera de la siguiente manera:

Si el derecho del quejoso para exigir lo que se le concedió en la sentencia, aún no prescribe, su derecho para interponer la queja tampoco.

Es decir, para que la instancia de queja se interponga dentro del término legal, completamente depende de la exigibilidad del derecho que la provocó.

4.4. Propuesta de Reforma.

Como ya se ha precisado a lo largo de esta investigación, la prescripción que prevé la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 58, fracción II, inciso b), únicamente se refiere al caso específico en que la administración incumpla con lo ordenado en una sentencia que ha quedado firme y ha transcurrido el término con que cuenta para cumplir, y es entonces cuando procede la queja, misma que se debe interponer en cualquier momento, salvo que ya haya prescrito su derecho pero, se omite señalar cómo y de qué manera opera esta prescripción.

Ahora bien, para que la prescripción quede debidamente precisada y por lo tanto, el gobernado y las autoridades, puedan tener la certeza jurídica sobre la procedencia de la queja, a fin de que no quede indeterminado el plazo con que cuenta la parte actora en el juicio principal y se deje al capricho de éste su interposición, y así como también los Juzgadores puedan aplicar el derecho adecuadamente, se debe precisar en el artículo 58, fracción II, inciso b), parte última, que se debe estar a lo que la Ley específicamente marca, en este caso, estamos hablando del Código Fiscal de la Federación, en su artículo 146.

Por lo tanto, el artículo 58, fracción II, inciso b), parte última, de la Legislación Contenciosa en análisis, aparte de señalar que:

"… En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho."

También, expresamente debe establecer lo siguiente:

> "…
> **En el caso de que la resolución recurrida en el juicio contencioso administrativo, sea una de las previstas por el artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cualquiera de las fracciones I, II, III, y IV; la prescripción a que se refiere la fracción anterior, será la que el artículo 146, del Código Fiscal de la Federación disponga, debiéndose de observar todas sus formalidades, para que se pueda tener por configurada la misma.**
> …"

En la anterior precisión que propongo, se habla de las resoluciones que versen en cualquiera de las hipótesis determinadas en las primeras cuatro fracciones del artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal de referencia, esto por que no hay que olvidar que el presente trabajo, aborda el tema de la delimitación de la prescripción en relación a la materia fiscal, esto para tener por interpuesta o no la

instancia de queja, y son precisamente esas cuatro fracciones, las que encuadran dentro de la materia señalada y en el artículo precisado se determinan las materias sobre las que el citado Tribunal conocerá, siempre que esas resoluciones revistan el carácter de definitivas, es por ello que se hace alusión al mismo en la parte que nos ocupa.

Tales fracciones literalmente son:

> *Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:*
>
> *I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad o se den las bases para su liquidación*
>
> *II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.*
>
> *III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*
>
> *IV. Las que se causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.*
>
> *…”*

Robustece a lo hasta aquí expuesto, en la parte que nos importa, lo sustentado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el siguiente Precedente, el cual es del tenor literal siguiente:

> *"Cuarta época*
> *Instancia: Segunda Sección*
> *Publicación: No. 27. Octubre 2000.*
> *Página: 14*
>
> *QUEJA INTERPUESTA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 239-B, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN VIGOR A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1996.- SU IMPROCEDENCIA EN RELACIÓN A RESOLUCIONES QUE NO SON DEFINITIVAS.-* ***El artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, reformado a partir del 1º de enero de 1996, establece como hipótesis para la procedencia de la queja,*** *la indebida repetición de la resolución anulada o cuando se incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, agregando en su último párrafo que, a quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose como tal la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa.* ***De lo anterior, se sigue necesariamente, que la queja procede únicamente cuando se promueve contra resoluciones definitivas, entendiéndose por éstas en términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las que no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa****, por consiguiente se entiende que para declarar procedente la instancia de queja, será necesario que la autoridad, después de reponer el procedimiento o cumplir con la formalidad omisa, dicte una nueva resolución definitiva, respecto de la cual, se pueda presentar una queja basada en cualquiera de las hipótesis expresadas por el primero de los artículos citados; en consecuencia, si la queja planteada respecto del cumplimiento de una sentencia se refiere a un acto que no constituya una*

resolución definitiva, no podrá entrar a su estudio y resolución. (2)"

Por otra parte, en la anterior propuesta, también se determina que se deberá estar a lo dispuesto por el artículo 146 del Código Tributario, esto obedece a que en éste dispositivo legal, se contiene la forma en la que opera la prescripción tratándose de la materia fiscal; lo anterior ayuda para saber con exactitud si la instancia de queja se interpone o no en tiempo, obviamente en el caso de incumplimiento a la sentencia.

Dicho numeral, literalmente determina lo siguiente:

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

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal.

Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales.

El artículo en cita, precisa, que es necesario, que para que el crédito fiscal sea considerado como prescrito, debió haber transcurrido un término de 5 años, término que se empezará a computar desde que el crédito, fue legalmente exigible.

Es decir, después de que una sentencia emitida dentro de un Procedimiento Contencioso Administrativo haya quedado firme, y que la misma haya ordenado a la demandada a realizar algún acto o a iniciar algún procedimiento, y en el caso de que la autoridad no cumpla con la sentencia en el término legal, la parte afectada con éste incumplimiento, tiene un término de 5 años, mismo plazo a que se contrae el artículo en cita, para ocurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de presentar su queja.

Precisamente, la forma de hacer del conocimiento al referido Tribunal, que la autoridad no le ha cumplido al actor con lo ordenado en el fallo de nulidad, es mediante la promoción de la instancia de queja, la cual deberá hacerse dentro de estos 5 años, porque es el tiempo que tiene de vida el crédito fiscal, por lo tanto, y como principio de derecho que reza que lo secundario sigue la suerte de lo principal, la instancia de queja se debe promover cuando todavía es exigible el derecho que la provocó.

Lo propuesto tendría aplicación en todos aquellos casos en que, específicamente en el tema de las devoluciones, el contribuyente, después de haber impulsado el Juicio Contencioso Administrativo en todas sus etapas, con la obvia finalidad de que la autoridad demandada, le regrese esa cantidad que él pagó indebidamente, y es justamente mediante la sentencia que al efecto emite la sala que conoció del caso concreto, con la que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordena la devolución correspondiente.

Después de que ésta sentencia quedó firme y transcurrió el término para que la autoridad cumplimente la misma, el actor deja pasar el tiempo indefinidamente, y regularmente excede de los cinco años a los que me refiero a lo largo de este tópico, esto tiene su origen en el desconocimiento de la normatividad aplicable, aunado a que el artículo que regula la queja no señala nada al respecto, lo cual crea una falsa concepción de que mientras más tiempo se demore la autoridad demandada para dar cumplimiento a la sentencia, mayor

será la cantidad que le tenga que devolver, esto en razón de la actualización que se le haga.

Es entonces cuando el actor ocurre, ante el citado Tribunal, a efecto de interponer la instancia de queja; sin saber que su derecho ya se encuentra prescrito.

Ahora bien, como aplicación práctica que tendría mi propuesta, se aborda el caso de la devolución, porque la misma también tiene como fundamento el artículo 22 del Código Tributario, en su antepenúltimo párrafo, y con el cual confirmo mi apreciación de que a las devoluciones se les aplica en lo respectivo, lo establecido en el diverso 146, del mismo Ordenamiento Legal.

Literalmente el artículo 22, en lo que nos importa, señala lo siguiente:

> *Artículo 22.* ***Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales.*** *En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya*

sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

…

La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal.

…”

En relación de lo hasta aquí determinado, **con la propuesta que se expone, se lograría por una parte que**, todos aquellos que tienen la intención de tramitar una queja debido al incumplimiento en el que incurrió la demandada, y que encuadren en los supuestos que señalo, **sabrían exactamente que tienen un término para hacerlo toda vez que el dispositivo legal que regula la queja, expresamente lo determinaría, con lo cual ya no se alentaría entre los actores la práctica para dejar pasar el tiempo a su capricho,** el cual, erróneamente tratan de fundamentar bajo la premisa de que lo que no esta prohibido, está permitido, **ya que de la redacción del artículo en comento vigente, no se advierte nada al respecto de la prescripción.**

A manera de ilustrar mejor lo anterior, se realiza la transcripción correspondiente a una sentencia en la cual se determina

como infundada la queja que se promovió, por las razones señaladas, misma que hace alusión al Código Fiscal de la Federación, ya que regulaba la queja pero, como bien sabemos el mismo procedimiento fue acogido por la Ley Contenciosa en estudio, la cual es la siguiente:

> *"México, Distrito Federal, a* ***dieciocho de agosto de dos mil cinco****.-* ***V I S T O S*** *los autos del juicio fiscal al rubro indicado, y estando debidamente integrada ésta H. Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por los* ***CC. MAGISTRADOS****, ante el C. Secretario de Acuerdos que da fe, en términos del artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, se procede al estudio y resolución de la queja interpuesta por la parte actora en el presente juicio.*
>
> ***R E S U L T A N D O:***
>
> ***1o.-*** *Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas de este Tribunal, el día 27 de enero de 1996, el* ***C. FERNANDO MORALES ROBLES,*** *en presentación legal de* ***CENTRO EDUCATIVO DEL SURESTE, S.C.****, compareció a impugnar la resolución contenida en el oficio número 322-A-VIII-2-1-b-CG-4678 de fecha 20 de julio de 1995, emitido por el Administrador Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal, a través del cual se resuelve la solicitud de devolución del impuesto especial sobre producción y servicios presentada con fecha 6 de febrero de 1995 ante la referida Administración Local, en el sentido de que se devuelve a la hoy actora la documentación relativa al trámite de devolución del impuesto especial sobre producción y servicios por el ejercicio fiscal de 1990, e invitándola a corregir las inconsistencias detectadas y proceder según corresponda.*
>
> ***2o.-*** *Substanciado que fue el juicio en todas sus partes, esta Sala por sentencia de fecha 3 de noviembre de 1996, resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada, para los efectos precisados en dicho fallo.*

3o.- *Mediante escrito recibido en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas de este Tribunal, el 20 de noviembre de 2004, la accionante* ***interpuso Queja por incumplimiento*** *de la sentencia referida.*

4o.- *A través del proveído de 6 de diciembre de 2004, se indicó a la actora que no era posible acordar de conformidad su petición, en razón de que los autos del expediente en que se actúa, fueron destruidos de conformidad con lo que dispone el acuerdo* ***G/07/2004,*** *emitido por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, en sesión celebrada el día 14 de enero de 2004; y que por escrito ingresado en este Tribunal el 10 de febrero del año en curso, la actora solicitó sea reconsiderada la admisión de la queja que interpuso, por el incumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala el 3 de noviembre de 1996, exhibiendo copia certificada de dicha resolución junto con el oficio número 1790-851-13.*

5o.- *Por auto de 3 de mayo de 2005, se admitió a trámite la queja precisada en el punto que antecede, ordenando correr traslado a la demandada para que dentro del término de cinco días rindiera el informe correspondiente, lo que aconteció a través del oficio recibido en este Tribunal.*

6o.-*Finalmente, por proveído de 1 de junio de 2005, se tuvo por rendido el informe de parte de las autoridades respecto de la queja interpuesta, turnándose los autos a la Sala para dictar el presente fallo.*

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- *Previo al estudio del fondo del recurso de queja, se analiza su procedencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 239-B, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación, el cual establece que* ***en los casos de incumplimiento de sentencia firme*** *o sentencia interlocutoria que hubiere otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, conforme a las reglas que ahí se establecen.*

Asimismo, se prevé en dicho numeral que la queja procederá en contra de la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

Por su parte el artículo 239 fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, en lo que nos interesa establece lo siguiente:

*"**ARTICULO 239.-***
…

IV.-

*Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento**, deberá cumplimentarse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme**…"*

…"

Como se advierte de lo anterior, el recurso de queja procede entre otros casos, cuando la autoridad incurra en incumplimiento de la sentencia firme que si dicte al respecto.

En este sentido, en contra de la sentencia de 3 de noviembre de 1996, que es materia de queja, esta Sala se encuentra imposibilitada para determinar si la autoridad incurrió en incumplimiento o no, a dicho fallo, toda vez que de las constancias de autos, no se encuentran agregadas las constancias de notificación que se hayan realizado a la autoridad demandada, respecto a la resolución en comento.

Por tanto, este Órgano Colegiado se encuentra impedido para conocer con exactitud la fecha en la que se le notificó a la autoridad la sentencia que ahora la enjuiciante señala, incumplió la demandada, para en su caso, poder realizar el cómputo de los 4 meses a que hace referencia el numeral referido.

Aunado a lo anterior, esta Juzgadora tampoco cuenta con elementos para determinar en el caso en

concreto, si la sentencia materia de la queja, ha quedado firme o no, ya que de las presentes actuaciones no se advierte tal situación.

Máxime que, como se advierte de la foja 15 de las presentes actuaciones, corre agregado un oficio emitido por el C. Jefe del Archivo General del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del cual hizo del conocimiento de esta Juzgador que, "...después de hacer una búsqueda exhaustiva tanto en controles como en archivos, me permito informarle que el expediente numero (sic) 1090/96, PROMOVIDO POR CENTRO EDUCATIVO DEL SURESTE,, S.C., fue destruido, según ACUERDO G/07/2004 elaborado en PLENO por SALA SUPERIOR de este TRIBUNAL en sesión celebrada del día 14 de ENERO del 2004."

Bajo ese contexto, no debe pasarse por alto que en términos del artículo 81, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, la impetrante debe acreditar los extremos de su pretensión, ***aportando los medios de prueba que acrediten sus pretensiones,*** *lo que no acontece, puesto que, al tratarse de una* ***mera manifestación que no se encuentra soportada por medio probatorio alguno****, su simple manifestación relativo al hecho de que, la autoridad incumplió la sentencia de 3 de noviembre de 1996, por sí misma es insuficiente para acreditar tal situación, toda vez que, si bien es cierto, tal situación conlleva la negativa de la actora, respecto al hecho de que la autoridad haya dado cumplimiento a la sentencia mencionada, siendo de explorado derecho que un hecho negativo no puede probarse, salvo que lleve la afirmación de otro hecho, también lo es que, correspondía a la actora demostrar primero, la fecha en que se le notificó a la demandada el fallo en comento, y segundo, que la sentencia aludida ha quedado firme, circunstancia que nunca sucedió.*

Sirve de apoyo al razonamiento anterior, la tesis número VI.3º.A.91.A, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI,

Septiembre de 2002, Página 1,419, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

"**PRUEBA, CARGA DE LA, EN EL JUICIO FISCAL**."

De esta manera, resulta evidente que, para que se actualice el incumplimiento de la sentencia materia de queja, se requiere de los siguientes presupuestos esenciales: a) Que a la autoridad se le notifique la sentencia respectiva, y transcurra el plazo de 4 meses, sin que haya emitido la resolución correspondiente; y b) Que la sentencia de que se trate haya causado estado, ***es decir, que no se hubiere interpuesto un medio de defensa en términos legales o que dicho medio de defensa ya se hubiera resuelto quedando firme el fallo****, atendiendo a lo preceptuado por los artículos 355 y 356, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, interpretados contrario sensu.*

Luego si el actor, no acreditó tales extremos es incuestionable que esta Juzgadora se encuentra imposibilitada para atender a su pretensión, al no contar con los elementos necesarios para entrar al fondo de la queja interpuesta.

No obstante lo anterior, esta Sala advierte que la autoridad al contestar el informe respecto a la omisión de dar cumplimiento a la sentencia que la actora le atribuye, ***haya manifestado que esta última debió interponer su recurso en cualquier tiempo, salvo que su derecho haya prescrito, esto es 5 años a partir de la fecha de notificación a la contribuyente de la sentencia referida y habiendo transcurrido los 4 meses, dentro de los cuales la autoridad esta facultada para cumplir con lo ordenado en la sentencia respectiva.***

Argumentos que son tomados en consideración, ya que efectivamente, el artículo 239-B, inciso b), y fracción II, del Código Fiscal de la Federación, dispone:

"Artículo 239-B.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia

interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

...

b). Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

...

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

...”

Conforme a lo anterior, debe precisarse que de acuerdo a lo señalado en el resultando primero de la sentencia de 26 de agosto de 1997, la accionante impugnó la resolución contenida en el oficio número *322-A-VIII-2-1-b-CG-4678 de fecha 20 de julio de 1995, emitido por el Administrador Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal, a través del cual se resolvió su solicitud de devolución del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, presentada con fecha 6 de febrero de 1995 ante la citada Administración, en el sentido de que se devolvía a la actora la documentación relativa al trámite de devolución del impuesto referido, por el ejercicio fiscal de 1990, e invitándola a corregir las inconsistencias detectadas y proceder según corresponda.*

En consecuencia, el derecho de la actora para solicitar la devolución prescribe en 5 años, tal y como lo estable el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, que prevé:

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

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

..."

En este sentido, la actora debió haber interpuesto su queja antes de los 5 años que establece el dispositivo legal en comento, y después de que hubieran transcurrido los 4 meses a que hace referencia el antepenúltimo párrafo del artículo 239, del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, como la actora no señala en que fecha le fue notificada la sentencia a ella, ni a la autoridad, este Órgano Colegiado toma en consideración el oficio número 1790-851-13, que trajo a juicio la propia accionante, documental que esta Sala toma de base, para computar el término prescriptivo a que se ha hecho referencia.

Situación por la cual, al haber prescrito el derecho de la hoy quejosa para solicitar a través del recurso de queja el cumplimiento de la sentencia de 3 de noviembre de 1996, en virtud de que como ya se preciso, ***al tratarse de materia fiscal, de acuerdo al artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, que ha quedado transcrito, se extinguió por el transcurso del tiempo, por tanto deviene en infundada la queja interpuesta.***

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, se resuelve:

> ***I.- Resultó infundada*** *la queja interpuesta por la actora, por las razones que han quedado precisadas en este fallo, en consecuencia:*
>
> ***II.- NOTIFÍQUESE***
>
> ***…”***

Es bien sabido tanto por litigantes como por las propias autoridades, que debido al cúmulo de facultades que le han ido dando al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de diversas materias y que cada vez van en aumento, el Tribunal en cita tiene una enorme carga de trabajo y por lo tanto, debe optimizar al máximo los recursos con que cuenta.

En virtud de lo anterior, la tramitación de quejas, en las que la causa que la provocó, ya se encuentra prescrita, y que por ende no proceden, representan gastos innecesarios por parte del Tribunal, tanto de tiempo como de dinero, y con lo expuesto por mi parte, disminuiría en parte la carga de trabajo de las salas del referido Órgano Colegiado, ya que los promoventes de las quejas analizarían lo conveniente de su interposición, aunado a que esos recursos los puede aprovechar el Tribunal en comento, en juicios que si los requieren, y ello contribuiría a lograr la adecuada impartición de justicia a que todo individuo tiene derecho.

Además, también surgen problemas para poder pronunciarse al respecto de una queja de la que el derecho para promoverla se

encuentra prescrito, tales como la inexistencia material del expediente en que se actuó, ya que después de transcurrido determinado tiempo, se destruye.

Un aspecto muy importante también de mi propuesta, es que colabora a alcanzar la verdadera finalidad de la queja, consistente en que la demandada dé cabal cumplimiento a la sentencia emitida dentro de un Procedimiento Contencioso Administrativo, evitando así que se tengan por improcedentes estas instancias por no encontrarse promovidas en tiempo.

Es por lo anterior que, mi propuesta señala clara y fundamentadamente el dispositivo legal al que se debe atender para computar el término para la configuración de la prescripción y con ello, saber si la queja se interpone en tiempo o no, además de los casos en los cuales tiene aplicación esta precisión, y las contribuciones que aporta al Derecho.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El acto administrativo es concebido como la manifestación de voluntad por parte de una autoridad competente, encaminada a producir distintos efectos jurídicos, tales como crear, reconocer, declarar, modificar, transmitir, o extinguir determinados derechos y obligaciones.

Ahora bien, ese acto administrativo puede surgir dentro de un determinado procedimiento, mismo que debe cumplir con requisitos previamente establecidos en Ley, y es precisamente, cuando se dejan de observan esos requisitos, que se atenta contra los principios de seguridad jurídica y legalidad

SEGUNDA.- Por otra parte, cuando esa determinación por parte de la autoridad, ya sea de forma escrita o mediante alguna actuación, no se ajusta a derecho, es decir, no se está a lo que la legislación que la prevé establece, se está afectando la esfera jurídica del gobernado a quien va dirigido.

Contra esa violación, el administrado puede interponer el medio de defensa que proceda o el que él decida, esto sólo si es optativa su interposición.

TERCERA.- En este orden de ideas, cuando se ha optado por impugnar un determinado acto administrativo mediante un medio de defensa específico, se debe realizar un análisis al acto a la

luz de los requisitos que establezca la materia de que se trate, para saber si los satisface o no, y con ello poder determinar si el medio de defensa que se intenta es procedente.

CUARTA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde su surgimiento a la vida jurídica, mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se había caracterizado por ser un órgano que solamente puede revisar la legalidad de los actos que ante el mismo se controvertían, es decir, el tipo de contencioso que siguió el referido Tribunal, fue el de anulación.

Hoy día, y teniendo presentes las múltiples reformas que se le practicaron al Código Fiscal de la Federación, y ahora con el nacimiento de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sería un error afirmar que el Contencioso que se tramita ente el Tribunal en cita, es simplemente de anulación, ya que, aunque con deficiencias y de manera gradual, el Legislador le ha ido otorgando la posibilidad de ejecutar sus sentencias, con lo cual, el Juicio Contencioso Administrativo que regula la Ley en comento vigente, adquiere tintes del de Plena Jurisdicción.

QUINTA.- Una clara prueba de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha adquirido principios del contencioso de plena jurisdicción, es la intención de que pueda ejecutar sus propias resoluciones.

Lo anterior tiene verificativo en el Código Fiscal de la Federación, gracias a que, a partir del año 1981, en el artículo 239, se dispuso que se debía cumplir con lo que el mismo fallo de nulidad ordenaba, en un término de cuatro meses pero, ello no significó que se facilitara la ejecución de las sentencias.

SEXTA.- Lo cierto es que, aunque la queja se encuentra establecida en diversos dispositivos legales, varios la clasifican de forma distinta, como es el caso del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y en la materia que nos interesa, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el primero la determina como un recurso dentro del apartado respectivo; y en el segundo, se encuentra dentro del capítulo respectivo al cumplimiento a las sentencias pero, ninguno ofrece su definición.

Aunado a que en la materia administrativa, tampoco se encuentra prevista como incidente, en la práctica se le conoce como una instancia, tal vez es por ello que el Legislador le ha dado preferencia a figuras bien definidas.

SÉPTIMA.- La reforma más trascendental, que tuvo el Código Tributario, que acerca mucho al citado Tribunal a la posibilidad de ejecutar sus propios fallos, fue la de 1988, ya que se implementó la queja pero, aún permanece con una deficiente regulación,

OCTAVA.- Como ejemplo de lo anterior, en el inciso b), fracción II, del artículo 58 de la Ley Contenciosa vigente, prevé una

figura tan importante como la prescripción, pero no la determina adecuadamente, sólo se limita a precisar que la queja se interpondrá en cualquier momento salvo que se encuentre prescrito su derecho; lo cual crea incertidumbre entre los quejosos, las autoridades, y los juzgadores.

NOVENA.- En este sentido, si bien es cierto que, el actor, ahora en calidad de quejoso, puede interponer su queja en cualquier momento, lo apropiado sería determinar de forma concreta cómo opera la prescripción, así el posible quejoso puede saber con exactitud si su instancia procede o no, evitando así aumentar la carga de trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMA.- Ahora bien, si la instancia de queja se encontrara debidamente regulada, se lograría entre otros beneficios, el primordial que sería cumplir con el verdadero objetivo de la queja, es por ello que con la propuesta de reforma contenida en el presente trabajo de tesis, se expone de manera completa y fundamentada, una solución viable a todos los problemas generados por la interposición de quejas cuando el derecho para interponerla ya se encuentra prescrita.

BIBLIOGRAFÍA.

1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Porrúa 2000. 2001

2.- Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvati Y Venegas Huerta. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. México. Porrúa 2000.

3.- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo I.

4.- Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano I. México. Cárdenas Editores 2001.

5.- Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. México. Cárdenas Editores 2001.

6.- Castrejón García, Gabino Eduardo. El Derecho Marcario y la Propiedad Industrial. México. Cárdenas Editores 1999.

7.- Cervantes Montenegro, Joaquín. El Cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1988.

8.- Chávez Castillo, Raúl. Juicio de Amparo. México. Oxford, 2002.

9.- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. México. Porrúa, 1998.

10.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Porrúa. México, Porrúa, 1994.

11.-González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. México. Porrúa.

12.- Lucero Espinoza, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. Séptima edición. Porrúa, 2002.

13.- Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. Porrúa, México 2004.

14.- Margáin Manautou, Emilio. El Recurso administrativo en México. Porrúa, México 2001.

15.- Martín del Campo, Alfredo M. El recurso de queja en el procedimiento penal, civil, mercantil y administrativo. México. Cárdenas Editores, 2002.

16.- Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. México, Harla 1998.

17.- Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Porrúa, México, 2002.

18.- Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México 1998.

19.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 2004.

20.- Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. México. Porrúa 1998.

21.- Varios. Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Modulo VI Segunda Parte. 2001.

22.- Varios. Recursos en Materia Civil. O. G. S. Editores. México, 2004.

23.- Varios. 55 Años Obra Conmemorativa. Tribunal Fiscal de la Federación. Tomo I, México, 1991.

LEGISLACIÓN.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.- Código Fiscal de la Federación.

4.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

5.- Ley de Amparo.

6.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

7.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

OTRAS FUENTES.

1.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. tomo XX, de octubre de 2004.

2.- Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2004.

3.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, disco de Jurisprudencias.