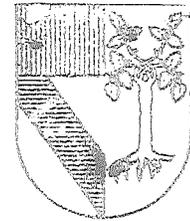


UNIVERSIDAD PANAMERICANA CAMPUS GUADALAJARA

MARIANA SOPHIA MÁRQUEZ LAUREANO

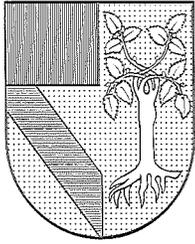
**“EL ALCANCE DE LA PLENA JURISDICCIÓN EN
LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES
EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA
BIBLIOTECA

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86

Zapopan, Jalisco, Mayo de 2012.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

DERECHO

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. MARIANA SOPHÍA MÁRQUEZ LAUREANO

Presente.

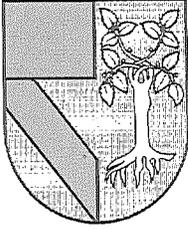
En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: “EL ALCANCE DE LA PLENA JURISDICCIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

Facultad de Derecho

MTRA. MARÍA ISABEL ÁLVAREZ PEÑA
Coordinadora General de la Licenciatura en Derecho
Presente.

Por medio del presente me permito hacer de su conocimiento que **MARIANA SOPHÍA MÁRQUEZ LAUREANO**, quien cursó la Licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis titulado: **“EL ALCANCE DE LA PLENA JURISDICCIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**.

Manifiesto que después de haber sido dirigida y revisada por el suscrito, reúne todos los requisitos técnicos y académicos para solicitar fecha de Examen Profesional.

Agradezco de antemano la atención que puedan brindar al presente, reiterándome a sus órdenes.

Atentamente



DR. EDMUNDO ROMERO MARTÍNEZ
Director de Tesis

*A mis padres,
por su amor y apoyo
incondicional*

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.....	7
-------------------	---

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y SUS DIMENSIONES

1. Planteamiento del Problema: ¿Existe plena jurisdicción en las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa?.....	12
2. Ubicación del problema en un contexto histórico.....	13
3. Ubicación del problema en un contexto social.....	17
4. Ubicación del problema en un contexto económico.....	18
5. Ubicación del problema en un contexto jurídico.....	19

II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. El Origen del Contencioso Administrativo en Francia.....	22
2. La creación del Sistema Contencioso Administrativo en México.....	25
A) Consejo de Estado.....	25
B) Tribunal Fiscal de la Federación.....	27
C) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	28
D) Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	29
3. Breve referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco.....	30

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.	Tribunal Contencioso Administrativo de Anulación y de Plena Jurisdicción.....	35
	A) Sistema Contencioso Administrativo de Anulación.....	36
	B) Sistema Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.....	38

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

1.	El Acto Administrativo.....	50
	A) Extinción del Acto Administrativo.....	52
2.	Exposición de Motivos de las Legislaciones que regulan el Procedimiento Contencioso Administrativo.....	53
	A) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (tomada del documento de la Cámara de Diputados n° 009/1V/94 (2° P.D. III AÑO 1992)).....	53
	B) Iniciativa para la aprobación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	57
3.	Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	59
	A) Competencia Material.....	60
	B) Competencia Territorial.....	64
	C) Ampliación de la Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	65
4.	Efectos de la Sentencia.....	67
	A) Comparativo de resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	70

V. PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.	Procedimiento de ejecución de sentencias.....	77
	A) Cumplimiento Ordinario de Sentencias.....	79
	B) Cumplimiento Sustituto de Sentencias.....	81
2.	Recurso de queja previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	84

VI. LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN UN ÁMBITO INTERNACIONAL.

1.	La Ejecución de la Sentencia Contencioso Administrativa en el Reino de España.....	90
	A) Ejecución de Sentencias de Acuerdo a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998.....	96
2.	Ejecución de Sentencias en el Contencioso Administrativo del Estado Bolivariano de Venezuela.....	100
	CONCLUSIONES.....	105
	PROPUESTA.....	109
	BIBLIOGRAFÍA.....	112
	ANEXO 1.....	116
	ANEXO 2.....	125
	ANEXO 3.....	135

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano administrativo e independiente dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le confiere la ley “para resolver en forma imparcial, completa y oportuna, las controversias establecidas en su Ley Orgánica que se presenten entre los particulares y las autoridades administrativas, generada por la dinámica de la acción gubernamental.”¹

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que para fines de este trabajo de investigación, en lo sucesivo podrá ser referido como tribunal fiscal, se encuentra regido fundamentalmente por los principios de “justicia administrativa, legalidad, independencia jurisdiccional y seguridad jurídica”,² por lo que toda resolución que provenga de dicho órgano tendrá el objeto de garantizar la legal impartición de justicia en materia fiscal y administrativa.

La creciente afluencia por parte del gobernado en acudir al tribunal fiscal a efecto de que sean dirimidas las controversias relativas a la legalidad del acto administrativo o bien, se busque el reconocimiento de un derecho subjetivo, atiende a la evolución del derecho contencioso administrativo en nuestro país, por lo que se considera que la eficacia de dicho derecho es un tema prioritario, no sólo en el ámbito jurídico, sino también en el económico y social.

Sin embargo, a lo largo de los años, la impartición de justicia en materia fiscal y administrativa ha traído una serie de conflictos como lo es que no obstante que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo recientemente se ha implementó un capítulo designado a establecer el proceso que se debe llevar a fin de

¹Cursos Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Publicado en línea, fecha de consulta: 04 de mayo de 2009. <http://www.sista.com.mx/CURSOS/TFJFA.doc>

²Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, fecha de consulta: 10 de julio de 2011. <http://www.tfj.gob.mx/QuienesSomos/>

lograr el cumplimiento de las resoluciones que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por parte de las autoridades demandadas, en la práctica las medidas contenidas en dicho articulado son consideradas insuficientes, toda vez que el legislador no previno medidas coercitivas fácticas y/o figuras jurídicas funcionales encaminadas a “obligar” a la autoridad a obedecer el contenido de las resoluciones y a acatar los lineamientos establecidos en las mismas, dirigidos a restituir al gobernado de los derechos que le han sido violentados.

De lo anterior se colige, que en la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sigue siendo considerado como un tribunal de anulación, debido a que el referido tribunal federal no ejerce todos los poderes habituales que un Juez dotado de plena jurisdicción, tal y como lo ejercen los Tribunales Colegiados de Circuito; dicha falta de plena jurisdicción se advierte en el fondo de las resoluciones que emite, pues en la mayoría de los casos únicamente se limita a pronunciarse respecto a la anulación del acto, que es sometido a su criterio, absteniéndose a modificarlo, y de los medios y procedimiento en los que se basa para hacer cumplir sus ejecutorias. Lo anterior es así, toda vez, que como más adelante se desarrollará, la plenitud de jurisdicción consta en la facultad con la que cuenta un órgano jurisdiccional, no solo para emitir una resolución en la que se declare el derecho que ha sido quebrantado, sino también en hacer cumplir lo decidido; es decir ejecutar la resolución pronunciada.

Aun cuando algunos doctrinistas y los propios legisladores tal y como lo establecieron en el artículo primero de la Ley Orgánica respectiva, opinan que el juicio contencioso administrativo que se sigue ante el tribunal fiscal es de plena jurisdicción, no se comparte dicha premisa en la presente narrativa, toda vez que si bien es cierto, previo a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al entonces Tribunal Fiscal era considerado como un tribunal de anulación, ya que mediante el juicio de nulidad regido por el Código Fiscal de la Federación, se dictaban resoluciones que daban como resultado únicamente

dejar sin efectos el acto de autoridad, (artículo 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, ahora derogado), lo es también que la tendencia por el Congreso de la Unión ha sido aprobar cambios que han incidido claramente en los alcances del juicio de nulidad y por ende en los efectos de la sentencia de este proceso, y que tiende a indicar que ya no es de mera anulación, tal y como se aprecia del contenido del artículo 52, fracción III y IV de la citada codificación, determinando en la primera de ellas, que el juzgador mediante la sentencia puede precisar la forma y términos en que debe de cumplirse la sentencia, y la segunda fracción, siendo la más relevante para el tema que nos ocupa, la facultad que tiene el juzgador para declarar la nulidad de un acto y/o la existencia de un derecho subjetivo así como de condenar al cumplimiento de una obligación. Sin embargo establecer en un artículo que un tribunal ya cuenta con plenitud de jurisdicción en sus resoluciones, no implica que este inmediatamente obtenga dicha facultad, si no que de manera como se va reglamentando dicha facultad, es como se convierte de una pretensión a una realidad jurídica.

Por lo que en base a la naturaleza jurídica y regulación actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe considerarse como un órgano de control de legalidad de simple anulación, carente de facultades para hacer cumplir de manera coactiva sus sentencias, ya que cuando la pretensión última del gobernado que acude a solicitar justicia administrativa sea el cumplimiento por parte de la autoridad de una obligación de dar o de hacer, y la autoridad se niegue a cumplir con dicha obligación, la pretensión del particular no se habrá satisfecho plenamente, sino hasta que se acude al juicio de amparo, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, esto es, debido a que el recurso de queja previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se considera "insuficiente para establecer un claro control de vigilancia del Tribunal Fiscal en el cumplimiento de sus resoluciones, ya que como medida coactiva {únicamente} se determina la imposición de una multa de 90 días de salario mínimo vigente a la autoridad omisa, y la de hacer

esta irregularidad del conocimiento de su superior jerárquico”³; puesto que, se estima que para que el tribunal de referencia logre la plena autonomía e independencia jurisdiccional de *facto*, es necesario imponer sanciones que vayan desde la multa y la amonestación, hasta la destitución y la formulación de querrela ante la Secretaría de la Contraloría o ante el Ministerio Público Federal, implementando así, las facultades suficientes para vigilar el cumplimiento de sus propias resoluciones.

Lo anterior es así, toda vez que al ejecutar una sentencia se materializa el efecto de una resolución jurisdiccional, ya que los actos administrativos en los que consiste el cumplimiento de una resolución no tienen viabilidad propia; es por ello la importancia de la legalidad administrativa, misma que se les otorga a los jueces en su *imperium* de juzgar, la facultad de ejecutar lo decidido; respetando de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva prevista por el artículo 17 Constitucional.

En base a lo anterior, el trabajo de investigación aquí presentado, tendrá la encomienda de analizar de forma rigurosa y sistemática, la jurisdicción que funge el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, enfocándose a demostrar la necesidad que existe de implementar medidas precisas, encaminadas a dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la plena jurisdicción en el cumplimiento de sus propias resoluciones, lo que conllevaría a la ejecución de sentencias en forma directa y expedita, propiciando así seguridad jurídica para todo gobernado.

En primer término se examinará, como la problemática antes descrita, afecta en diversos sectores de la vida tanto del gobernado y del propio Estado; posteriormente se realizará una síntesis histórica del surgimiento y las transiciones en las que se ha visto sometido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto debido a

³SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo, en Materia Fiscal y Administrativa, Doctrina, Jurisprudencia y Comentarios*, México, Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2004, p. 179.

las diversas reformas. Asimismo para poder identificar el sistema jurisdiccional que emplea el órgano en comento, se definirá y explicará ampliamente las implicaciones de un sistema contencioso administrativo de anulación y de un sistema contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Enseguida se dará una descripción del procedimiento jurisdiccional que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de anular un acto emitido por una autoridad administrativa, así como del procedimiento encaminado al cumplimiento de una ejecutoria, previsto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para finalizar, se abordará sobre el sistema que utilizan los estados de España y Venezuela para ejecutar las sentencias que emiten los tribunales de lo contencioso respectivos; esto con el objetivo de comparar el desarrollo legislativo y jurisdiccional de otros países, que al igual que México adoptaron el sistema contencioso francés.

En tales condiciones, y una vez establecido los objetivos del presente trabajo de investigación, se procederá a desarrollar, como previamente se indicó, el planteamiento del problema desde distintos ángulos.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y SUS DIMENSIONES

...Poseer la Plena Jurisdicción requiere de los magistrados tener la convicción sobre el alcance de sus sentencias para hacer justicia cabal y eficaz, contar con la entereza y firmeza suficiente para condenar a la autoridad administrativa federal a que realice u omita ciertos actos a que sus sentencias reemplacen a la autoridad en sus resoluciones. Es difícil lo sabemos por experiencia propia, dictar sentencias de plena jurisdicción con todos sus alcances, es un poder jurisdiccional al que siempre el poder administrativo verá con desconfianza.⁴

1. Planteamiento del Problema: “¿Existe plena jurisdicción en las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa?”

En el Derecho Administrativo al hacerse referencia al contencioso, se alude esencialmente a dos clases de juicios: de plena jurisdicción y de anulación o de ilegitimidad. Como se anticipó en la introducción de este trabajo de investigación, se comparte el criterio que establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con la plenitud de jurisdicción en el cumplimiento de sus resoluciones. Entendiendo por jurisdicción “el decir o declarar el derecho {...} la potestad del Estado para decidir sobre situaciones sociales, contempladas en las leyes, y sobre las cuales existe controversia, tramitándolas y decidiendo respecto de ellas conforme la legislación previa aplicable, con fuerza vinculatoria para las partes”⁵. (Lo resaltado es propio del redactor).

Asimismo, Miguel Ángel García Domínguez, establece en su obra: “Naturaleza del juicio Contencioso-Administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda”, que existen cinco elementos que conforman de manera

⁴NAVA NEGRETE, Alfonso, “70 años del Tribunal Administrativo Federal de México”, Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, fecha de consulta: 12 de julio de 2011. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/faedermx/cont/247/art/art14.pdf>.

⁵BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*, México, Editorial Porrúa, 1990, p. 5.

sustancial la figura de la jurisdicción, los cuales son: la *notio*, *vocatio*, *coertio*, *iudicium* e imperio.

La *notio* o conocimiento, es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer una cuestión y a comprobar la verdad para que sobre los puntos propuestos por las partes pueda tomarse una decisión. La *vocatio*, se refiere a la capacidad por parte del juez de llamar a juicio a las partes. La *coertio* es la facultad de declarar perdido el derecho para ejercer las acciones dentro del plazo legal al efecto o la de realizar acciones sustitutivas que las partes omitieron. El *iudicium* o decisión, es la potestad que tiene el juzgador para pronunciar una resolución conforme al marco de legalidad imperante, declarando el derecho que corresponda a cada sujeto, y determinando la correspondencia de los hechos controvertidos con la norma legal aplicable. Y el *imperium*, se refiere a la facultad de utilizar la fuerza pública para que las decisiones tomadas tengan eficacia práctica dentro del ámbito de las resoluciones sociales.⁶(Lo subrayado es propio).

De lo anterior, se deduce que el tribunal del que trata la tesis que se expone, no reúne los elementos necesarios para ser catalogado como un órgano de plena jurisdicción, esto es debido a que no puede ejercer plenamente la facultad de *imperium* del cual está dotado, ya que la forma de coaccionar a la autoridad para el cumplimiento de sus sentencias es por medio de la imposición de multa, y en ciertos casos, cuando la naturaleza del acto lo permita, comisionando a un funcionario jurisdiccional para que dé cumplimiento a dicha sentencia, siendo medidas insuficientes para otorgar al gobernado seguridad jurídica, puesto que gran porcentaje de los actos de autoridad combatidos mediante juicio de nulidad, violentan derechos que únicamente la propia autoridad puede restituir.

2. Ubicación del problema en un contexto histórico.

Con las corrientes surgidas en la Revolución Francesa, surge propiamente la jurisdicción administrativa, específicamente con la Ley de Organización Judicial, también conocida como la ley de "16-24" de agosto de 1790, en la que se sustrajo el

⁶GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, "*Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda*", en Obra conmemorativa, 55 años, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1991, Tomo I, p. 263.

contencioso-administrativo del control de los tribunales ordinarios, llamados judiciales; todas las funciones administrativas, estaban confiadas en ese entonces al Rey. Tal sistema de control interno y no jurisdiccional, se mostró insatisfactorio, pues la administración era su propio regulador, siendo a la vez juez y parte, lo que no garantizaba al gobernado que sus litigios contra la administración fueran resueltos equitativa e imparcialmente. En virtud de lo anterior, se tuvo que tomar medidas y pasar de una justicia retenida (que se explica en líneas ulteriores) a una justicia delegada. Por lo que fue hasta después de la Tercera República, con la ley de 24 de mayo de 1872, cuando se atribuyó al Consejo de Estado y a los Consejeros de Prefectura, la –justicia delegadas-, esto es, la facultad de poder dictar las decisiones, en nombre de Francia, y ya no simples opiniones contenciosas.

Actualmente, en la legislación francesa el juicio de lo contencioso administrativo es de plena jurisdicción y se ventila ante un tribunal denominado Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia. En otras legislaciones las decisiones del Tribunal Administrativo de plena jurisdicción pueden ser revisadas por los Tribunales Judiciales en sus diversas o bien solamente por la Suprema Corte de Justicia.

Respecto de México, el establecimiento del contencioso administrativo, tiene su antecedente en la Ley Lares, promulgada en 1853, en la que se prohibió a los Tribunales Colegiados actuar sobre cuestiones de la Administración, debido a la independencia de sus actos y agentes frente al poder judicial. Por lo que se le concedió al Consejo del Estado el carácter de Tribunal Administrativo, para conocer de las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio. Causando así, diversas opiniones, ya que no se podía aceptar que el ejecutivo realizara una función jurisdiccional, atentando al principio de la división de poderes.

Sin embargo, el 27 de agosto de 1936, se promulgó el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tenía como objeto conocer del contencioso fiscal y, pese a no ser formalmente parte del poder judicial, sino del poder ejecutivo, tenía la potestad de juzgar controversias. El establecimiento de este tipo de tribunales trajo consigo severas críticas, según las cuales el Tribunal Fiscal de la Federación estaba en contradicción con el sistema de división de poderes consagrado en nuestra Constitución y también daba lugar al establecimiento de tribunales especiales, mismos que se encontraban expresamente prohibidos por el artículo 13 de la Constitución Federal.

La justificación para la creación de este tipo de tribunales fue, que las controversias del Estado con los particulares eran de cierta naturaleza que implican, para su resolución el manejo de conocimientos técnicos especializados propios del poder ejecutivo, es decir, implican un conocimiento profundo de lo que es la Administración.⁷

Asimismo, con la finalidad de otorgar mayor seguridad y confianza a los gobernados, se estableció que las decisiones del Tribunal Fiscal serían autónomas, es decir, que dichas resoluciones no estaría subordinadas a ninguna instancia gubernamental; esta idea fue contemplada en la reforma que sufrió el artículo 104 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, misma que establecía que en “los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”⁸. Posteriormente, en 1976, se reformó el artículo 73 constitucional, dándole atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de Tribunales Administrativos, y posteriormente en 1993, se publicaron diversas reformas a

⁷ *Op Cit.*, SÁNCHEZ PICHARDO, p. 268.

⁸ *Ibidem.* p. 270.

preceptos constitucionales, los cuales contiene la denominada, entre ellas se distingue, por ser materia de estudio en la presente narrativa, la modificación a la fracción XXIX-H del citado artículo 73, la cual consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad fue concedida a la Asamblea de Representantes, que adquiere el rango de órgano legislativo de esa entidad federativa.

El 31 de Diciembre de 2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y diversas disposiciones transitorias; entre las que destacan el cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En dicho Decreto, también el Código Fiscal de la Federación sufrió modificaciones ya que se estableció que tratándose de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, y corolario de lo anterior, se estableció como efectos de la sentencia la de declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como condenar al cumplimiento de la resolución impugnada (artículo 239, fracción IV).⁹

En la actualidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sigue siendo un tribunal autónomo, tanto orgánica como presupuestalmente, también se puede considerar que tienen una naturaleza ecléctica, puesto que si bien, tiene competencia para juzgar de forma abstracta la legalidad de los actos administrativos y declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas, tiene también competencia para modificar dicho acto, sin embargo no cuenta con los elementos legales suficientes para lograr el cumplimiento de sus fallos.

⁹LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal*, prólogo. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Actualizada conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2008, pp. 37-38.

3. Ubicación del problema en un contexto social.

El Estado Mexicano, en sus propósitos de alcanzar la plenitud de una sociedad cada vez más apegada a la justicia, ha establecido constitucionalmente firmes limitaciones a quienes detentan y ejercen el poder administrativo. Los Tribunales Contencioso Administrativos, tanto en el orden federal, como en el estatal, son responsables de garantizar la legalidad que impera en el marco de un Estado de Derecho. Así pues, la noción de orden público, como propósito de Estado, es lo que lo impulsa como fuerza rectora del derecho positivo, es decir, un derecho que se aplique y no sólo que se dicte.

En relación, el Ministro Juan N. Silva, en la Ceremonia de Bienvenida al XX Congreso Nacional y IV Congreso Internacional de Magistrado, Conmemoración del 75 aniversario de la promulgación de la Ley Fiscal, mencionó lo siguiente:

...en el origen de los Tribunales de Justicia Contenciosa Administrativa, se encuentra la necesidad de contar con instituciones que eviten los abusos y garanticen la estabilidad...
...La impartición de la justicia fiscal y administrativa, es fundamental para el funcionamiento del Estado democrático de Derecho. Constituye en estos temas el primer dique ante los abusos de la autoridad en defensa de los derechos de las personas.¹⁰

De lo anterior, se concluye que si bien es cierto que la principal pretensión de las autoridades jurisdiccionales, en cualquier esfera de gobierno, es garantizar al ciudadano seguridad jurídica en cualquier controversia que se suscite, lo es también el proporcionarle el alcance de una pronta y eficiente justicia administrativa; por lo

¹⁰ Palabras del Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal, en ocasión de la Ceremonia de Bienvenida al XX Congreso Nacional y IV Congreso Internacional de Magistrados. Conmemoración del 75 aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, el 24 de agosto de 2011. Publicado en línea, fecha de consulta: 30 de septiembre de 2011, http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Ministro_Presidente_Agosto/16_AGO%2024%202011.pdf

que se considera de suma importancia la necesidad de que existan Tribunales Contencioso Administrativos que ejecuten sus mismas determinaciones.

4. Ubicación del problema en un contexto económico.

Para el funcionamiento y organización de cualquier Estado, es necesario la realización de gastos y el buen manejo de los recursos económicos indispensables para cubrir dichos gastos. “Las finanzas públicas constituyen la materia que comprende todo el aspecto económico del ente público, que se manifiesta en la actividad tendiente a la obtención, manejo y aplicación de los recursos con que cuenta el Estado para la realización de las actividades que le permitan la consecución de sus fines.”¹¹

Ahora bien, la finalidad del Derecho Fiscal, es regular la actividad del fisco, que es el órgano que se encarga de la determinación, liquidación, recaudación y administración de los ingresos tributarios de los estados.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en vigor contempla como uno de los casos específicos de competencia del tribunal, el siguiente:

“I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, organismos fiscales autónomos, en que se determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se determinen las bases para su liquidación.”¹²

Pues bien, de lo anterior, se advierte como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al conocer de controversias vinculadas con los ingresos tributarios, esto le represente gran preocupación en cuanto a otorgar al gobernador

¹¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 2da. Edición. México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2005, p. 15.

¹² Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, última reforma de tres de junio de dos mil once, Diario Oficial de la Federación, fecha de consulta: 30 de septiembre de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/LOTFJFA.pdf>.

confianza con su actuar, es decir brindar total seguridad jurídica, en el desempeño de sus funciones, de tal modo que se garantice el acceso total a la justicia contencioso administrativa, apegada a la legalidad, de manera pronta, completa, imparcial y expedita.

5. Ubicación del problema en un contexto jurídico.

“No sería efectivo el servicio de justicia si el mandato de la sentencia podría no ser cumplido por el perdidoso. Hacer ejecutar lo juzgado es una consecuencia del derecho a la tutela judicial efectiva. La función judicial consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”.¹³

De lo anteriormente transcrito, se comprende la necesidad del Estado que tiene de contar con tribunales que puedan legal y materialmente ejecutar las resoluciones que emiten; toda vez, que de ser lo contrario, es decir, si la sentencia que conlleva la pretensión del particular no llegara a cumplirse o se cumpliera de forma parcial según el antojo del Estado, esto debilitaría de forma trascendental tanto el mandato como el control judicial en nuestro país.

La ejecución de sentencia, se refiere a la potestad judicial de trasladar los hechos a lo declarado en una sentencia, correspondiéndole dicha actividad al juez que emitió la resolución.

En la actualidad, el proceso de ejecución de sentencia de los tribunales contenciosos administrativos federales, contra actos del Estado, se considera que se encuentra en crisis, especialmente referente a la ejecución de resoluciones de condena que van en contra del Estado, en los que son involucradas sumas de dinero, debido a que el proceso previsto en los artículos 57 y 58 de la Ley Federal de

¹³FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Contencioso Administrativo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 159.

Procedimiento Contencioso Administrativo, no advierte que esté contemplada dicha circunstancia; aún más, el propio artículo 58 establece las limitaciones con las que cuenta para llevar a cabo un cumplimiento sustituto, cuando los resolutivos de la ejecutoria son de este tipo.

Artículo 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.¹⁴

De lo anterior, se aprecia la realidad en la que se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que si bien, jurídicamente está dotado de la plenitud de jurisdicción (artículo 1 de la Ley Federal respectiva); sin embargo, los medios con los que cuenta para ejercer dicha potestad se encuentra limitada según el tipo de sentencia y la pretensión del actor que contiene.

Cabe mencionar, que la problemática que se ha venido narrando en este capítulo, no es una situación que únicamente le asista al Estado Mexicano, sino que en varios Estados latinoamericanos que adoptaron el modelo contencioso Administrativo, también se encuentran debatiendo y buscando figuras para llevar a cabo la pronta y total ejecución de lo juzgado; tal es el caso de España, Venezuela y Argentina que más adelante se desarrollará.

¹⁴ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Vigente al 9 de junio de 2011. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, fecha de consulta: 15 de julio de 2011, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/135/default.htm?sm>

II. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

México al caracterizarse por ser un país democrático, ha buscado desde épocas pre revolucionarias, llevar a nuestro país a un Estado de Derecho, entendiéndose tal concepto como “la sujeción de la actividad estatal a la constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizaban el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder.”¹⁵

En un Estado de esta naturaleza existen los tres clásicos poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, cuyos titulares son representantes del pueblo y como tales se proponen alcanzar las metas fijadas a futuro por gobernantes y gobernados. Dentro de esas metas se encuentra garantizar el respeto de la persona humana y la realización plena de sus aspiraciones psíquicas, económicas, políticas, sociales, biológicas, de sobrevivencia, de seguridad, etc. De esta manera, la administración pública se encuentra ligada a la obligación de velar por los intereses de los gobernados por medio del cumplimiento estricto de sus funciones públicas, ya que las autoridades públicas son mandatarios de los ciudadanos, y es parte de su encargo tramitar y resolver las peticiones, los recursos y los problemas que aquéllos les planteen.

Lo anterior tiene gran importancia y trascendencia en la vida jurídica de todo Sistema Contencioso Administrativo, ya que la vigencia de un Estado de Derecho y de un Poder Judicial Fiscal y Administrativo fuerte y autónomo completamente en cuanto a su estructura, organización y ejecución de sus propias resoluciones; son condiciones indispensables para alcanzar un mayor bienestar, así como el fortalecimiento de un régimen democrático y de libertades en todos aquellos países

¹⁵VALADEZ, Diego, *Estado de Derecho*, México, 1997, fecha de consulta: 17 de agosto de 2011, www.mercaba.org/fichas/capel/estado_de_derecho_01.htm.

cuyo actuar de las autoridades se encuentra sujeto a un Sistema Contencioso Administrativo.

La función del Estado moderno se caracteriza por el sometimiento del poder al derecho, de acuerdo al principio de legalidad, establecido en los artículos 14 y 16 Ley Suprema, el cual se refiere a que el actuar de la autoridad obedece únicamente a las facultades que la ley le confiere. Tal sometimiento no ha sido fácil ni mucho menos gratuito, toda vez que el atractivo de gobernar es ejercer el poder sin limitación alguna.

Estas ideas esenciales sobre el fortalecimiento de un estado de derecho y la implementación de un sistema contencioso administrativo para regular el actuar de la autoridad frente al gobernado, tiene su origen en el pensamiento de los enciclopedistas y la Revolución Francesa, ya que gracias a dichas corrientes ideológicas, surge propiamente la justicia administrativa en Francia, al estimar que los procedimientos administrativos no podían ser juzgados por los Tribunales Judiciales, ya que se trataba de conflictos entre los particulares y el mismo Gobierno.

1. El origen del Contencioso Administrativo en Francia.

Tras el triunfo de la Revolución Francesa, surgieron leyes encaminadas a la regulación de la actividad administrativa del Estado, éstas fueron originadas debido al temor de los hombres de guerra en ser juzgados por jueces que les representaran un obstáculo, en cuanto a la parcialidad de sus resoluciones; es por ello que en agosto de 1790, surgió la Ley 16-24, en la cual se estableció que "las funciones judiciales son y continuarán siendo separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricato inmiscuirse de manera alguna en las

operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones”¹⁶.

Un año después dicho precepto legal, fue elevado a categoría constitucional en el artículo 3 de la Constitución francesa de 1791, en el cual se determinó que los tribunales judiciales no podrán inmiscuirse en la actividad de las dependencias administrativas del Estado, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones.

En virtud de lo anterior, se creó un órgano especial denominado Consejo de Estado, cuyas funciones consistían en redactar proyectos de ley y resolver las controversias que se presentaran en materia administrativa, asimismo se le otorgó la función de estudiar las reclamaciones que fueran presentadas por los ciudadanos contra la administración del Estado y proponer al jefe del ejecutivo la forma en que éstas fueran resueltas.

Posteriormente en 1806, se creó dentro del Consejo de Estado, una comisión contenciosa a fin de separar la asesoría que emitía, relativa a las controversias administrativas con los demás aspectos de que conocía dicho organismo, logrando así, una comisión especializada, en materia de conflictos.

Fue así, como la sociedad francesa fue reconociendo la seriedad e imparcialidad con la que el Consejo de Estado ejercía las funciones conferidas, toda vez que a pesar de que la justicia administrativa continuaba en manos del jefe del ejecutivo, dicho Consejo se caracterizó por la imparcialidad con la que emitía sus puntos de vista.

¹⁶ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *La Explicación Histórica del Derecho Administrativo*. México. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2011, www.bibliotecajuridica.org/libros/4/1594/16.pdf

Fue entonces, que con la ley del 24 de mayo de 1872 se reconoció al Consejo de Estado como un órgano con carácter jurisdiccional, otorgándole competencia para conocer y resolver ciertos asuntos administrativos, elevando sus opiniones a sentencias.

“En 1873, con el Fallo Blanco, se consagró el principio administrativo, consistente en que la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes entre los aplicables a las relaciones entre los particulares”.¹⁷

A partir del reconocimiento de la necesidad de un régimen jurídico especial para regular los asuntos propios de la administración del Estado, llamado derecho administrativo, fue consolidándose progresivamente, de manera especial, gracias a la labor jurisprudencial del Consejo de Estado.

Es entonces como la consolidación del derecho administrativo en Francia, como un derecho especial y autónomo para la Administración del Estado, se vio reforzada por la adopción de esa figura en un gran número de países, como es el caso de México, debido a que, actualmente se puede afirmar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reúne todas las características de un Tribunal Administrativo de influencia francesa, pues se encuentra colocado dentro del ámbito de la administración pública federal, aunque en su Ley Orgánica goza de una autonomía que le permite dictar sus fallos o resoluciones sin someterse a la presión de las propias autoridades administrativa hacendaria.

Sin embargo, nuestro actual Tribunal Fiscal y Administrativo, no satisface las necesidades procesales administrativas del país, ya que en notables ocasiones, sus relaciones son emitidas de manera subjetiva, sin que permita a los interesados ir más

¹⁷ *Idem.*

allá de una simple declaración de derecho, careciendo de efectividad en la ejecución de sus propias resoluciones al limitarse únicamente a la declaración de legalidad o ilegalidad del acto combatido, sin precisar y ordenar la forma, términos y condiciones en que las sentencias emitidas deben ser cumplidas. Siendo inminente la necesidad de un cambio sustancial que ya ha comenzado a inquietar en los legisladores y gobernados, no tan sólo en la descentralización del Tribunal por Salas en la mayoría de los Estados de la República Mexicana, sino más a fondo al establecer un verdadero Tribunal de lo Contencioso Administrativo a nivel Federal, que conozca de las controversias de toda administración pública que se suscite con motivo de actos de carácter fiscal y administrativo en que se lesionen los derechos e intereses de los particulares.

De esta manera, se establecería un control pleno de la legalidad de sus actos, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe ser independiente de la administración pública federal, y en todo caso, ajeno a las revisiones de la Suprema Corte de Justicia, buscando un imperio suficiente para imponer sus determinaciones ante el Poder Ejecutivo Federal, empresas descentralizadas de participación estatal, comisiones y otros organismos contemplados como Autoridades Fiscales y Administrativas Federales. Es decir, dotar de plena jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sólo en su actuar jurídico, sino en la forma de ejecutar sus mismas resoluciones.

2. La creación del Sistema Contencioso Administrativo en México.

A) Consejo de Estado

En el gobierno del presidente Antonio López de Santa Anna, en 1853, Teodosio Lares, ministro de hacienda en dicho gobierno, creó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, es por ello que también se le conoce como Ley Lares; con esta legislación se crea un tribunal administrativo dentro de una de las secciones

del también nombrado Consejo de Estado, asimismo se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración. “En efecto, en el artículo 1 del citado ordenamiento legal se estableció la prohibición a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, en su artículo 2, se enumeró las cuestiones administrativas de su incumbencia y en el 4 se creó el Consejo de Estado.”¹⁸

La emisión de la Ley previamente citada, provocó diversas controversias, hasta el punto que se sostuvo la inconstitucionalidad de la mismas, ya que se consideraba violatoria a la división de poderes, toda vez que la existencia del Consejo de Estado, implicaba la reunión de dos poderes, el ejecutivo y judicial, en la persona del Presidente de la República. En 1865, en el Imperio de Maximiliano, se emitió la Ley del Contencioso Administrativo, el cual le atribuía al Consejo de Estado la facultad de formar el tribunal contencioso administrativo.

Posteriormente se emitió la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, que instauró el jurado de penas fiscales, el cual estaba encargado de instaurar un procedimiento para calificar y castigar las infracciones a las leyes tributarias federales; sin embargo a partir del Decreto que reformó la citada ley de 2 de agosto de 1924, se amplió la competencia a dicho jurado, convirtiéndolo en un órgano revisor de los actos administrativos sancionadores.

... Otro antecedente importante del contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de Tesorería de Federación del 10 de febrero de 1927, al cual en su Capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.¹⁹

¹⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 25

¹⁹ *Ibidem.*, p. 29.

B) Tribunal Fiscal de la Federación.

Finalmente, el 26 de agosto de 1936, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el primero de enero del siguiente año, creando el Tribunal Fiscal de la Federación, con la existencia de este órgano jurisdiccional, se suprime el Jurado de Infracción Fiscal, por lo que los asuntos pendientes de resolución ante tal órgano pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

Para salvar las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en 1946 se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución: “estableciéndose que en los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de... tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”²⁰

A finales de 1970 se expide una nueva legislación para el Distrito Federal, por medio de la cual se divide su territorio en 16 Delegaciones, para lograr una mejor administración, acercando a los gobernados y promoviendo una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos en todos los actos de gobierno.

Al inicio de 1971, se procedió a elaborar el proyecto de Ley de lo Contencioso Administrativo, habiéndosele encargado este Proyecto al Maestro de Derecho Administrativo Jorge Olivera Toro, quien llegó a ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una vez aprobado el proyecto de Ley por el Congreso de la Unión, el Tribunal inició sus labores el 17 de julio de 1971.

Más tarde, el 17 de marzo de 1987 se adiciona la fracción IV del artículo 116 constitucional que faculta a las Entidades Federativas para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, para

²⁰ MANAUTOU MARGAIN, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1991, p. 12.

dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y los particulares. Para complementar lo anterior, en 1987, se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional a fin de otorgar al Congreso de la Unión lo siguiente:

Artículo 73°

XXIX.- H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.²¹

El 10 de enero de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto a través del cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de varias leyes, en la que específicamente se estableció que es de su competencia aquellas resoluciones que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones materia de conocimiento, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

C) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el año 1996, hubo reformas con respecto al cambio de integración de la Sala Superior y su funcionamiento a través del Pleno y Sección; sin embargo, fue hasta en el año 2000, donde se dieron reformas trascendentales, tales como el cambio de denominación de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación, sustituyendo el nombre anterior del tribunal, por el actual; se modifica la fracción XIII, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ampliándose la competencia de dicho tribunal para conocer de controversias respecto a actos emitidos por autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento de tal índole. Asimismo se

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 13 de octubre de 2011, fecha de consulta: 19 de octubre de 2011, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

modifica la competencia territorial de las salas regionales en cuanto a que ahora son competentes para conocer del juicio en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

D) Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El 1º de enero de 2006, entra en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la exposición de motivos de la iniciativa de la referida ley se señaló la necesidad de consolidar la evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que era menester dotarlo de un procedimiento ágil, seguro y transparente, debido a que la ley relativa anterior, ya había sido superada por la amplitud de la competencia del dicho órgano jurisdiccional, al conocer no sólo de las materias previstas en el artículo 11 de su Ley Orgánica, sino también de casi todos los actos y resoluciones administrativas expedidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, siendo necesario incorporar un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias resoluciones. Es por lo anterior, que en dicha legislación donde se instauró un procedimiento relativo al cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estableciendo forma y plazos, así como el cumplimiento sustituto, en caso de que la autoridad demandada sea omisa en cumplir la sentencia pronunciada por el referido tribunal fiscal.

En virtud de lo anterior, se considera que no se encuentra reglamentado la forma en que se dará la sustitución del cumplimiento, debido a que no se hace mayor referencia a cuál puede ser la naturaleza del acto que permita la sustitución; así también, se considera que se debe establecer procedimientos en los cuales se abarquen todos los tipos de actos de autoridad, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional.

Siendo así, desde su origen, se evitaría que en la actualidad, nuestro sistema de impartición de justicia fiscal y administrativa a nivel federal, tenga que depender del mismo Poder Judicial de la Federación para que sus resoluciones sean efectivas, o lo que es más grave, que hasta la actualidad nuestro sistema, no cuente con una reglamentación adecuada y eficiente que permita a todo gobernado ejecutar de manera cierta las resoluciones que ponen fin al procedimiento y cuya resolución se queda plasmada en un simple papel que no podrá ejecutarse en la vida jurídica.

3. Breve Referencia al Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

...El ejercicio de la función jurisdiccional por parte de los órganos tanto de la Federación como de los estados, no éste no se agota por los tribunales que taxativamente se encuentran enumerados en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por los órganos que integran el Poder Judicial de las entidades federativas, en virtud de la necesaria especialización requerida hoy día, impulsada por la complejidad creciente de la dinámica social.²²

El Tribunal de lo Administrativo tiene por objeto resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, las municipales y de los organismos descentralizados de aquellas, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre dos o más entidades públicas.

Procede el juicio en materia administrativa en contra de las disposiciones normativas de carácter general siempre que no se trate de leyes emanadas del Congreso.

“El Código Fiscal del Estado de Jalisco contempla, hasta 1983, en su Título Cuarto, la existencia de la Junta de Revisión Fiscal, autoridad administrativa encargada de resolver recursos e inconformidades planteadas en contra del actuar de la administración.”²³

²²CHAÍN CASTRO, María Gabriela, *Contencioso Administrativo*, México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 69.

²³Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco. Publicado en línea <http://www.taejal.org/principal.htm>. México, Noviembre 2007.

El día 20 de diciembre de 1983 se aprobaron por el congreso del estado de Jalisco la Ley Orgánica y la Ley de Procedimiento ante el tribunal de lo contencioso administrativo, órgano jurisdiccional dependiente del poder ejecutivo del estado que funcionó hasta marzo de 1998.

"Como consecuencia de la reformas sufridas a la Constitución Política del Estado de Jalisco y la Ley Orgánica del Poder Judicial en el año de 1997, se creó el Tribunal de lo Administrativo, perteneciente al poder judicial, y entró en funciones en marzo de 1998"²⁴.

Actualmente nuestra constitución federal otorga facultades al congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo. En el artículo 116 fracción v se señala que las constituciones y las leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo. A la fecha existen tribunales locales de esta materia en los estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y en el Distrito Federal, por lo que aproximadamente 75 millones de seres humanos están protegidos por estas legislaciones en un ámbito local.

Tanto la creación del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa como los tribunales administrativos de los diversos estados de la República que adoptaron la figura del contencioso administrativo, mismo que resuelven controversias derivadas de las legislaciones locales, cumplen con la primordial función de acercar a los gobernantes y gobernados a una mejor administración de la justicia, promoviendo una mayor eficiencia en la presentación de los servicios públicos en general en todos los actos de gobierno.

²⁴ *Idem.*

Ambos tribunales, se relacionan íntegramente en cuanto a su esencia ya que buscan resarcir derechos subjetivos de todo gobernado, colocándolo en un plano de igualdad ante la propia autoridad fiscal o administrativa, y resarciendo sus garantías de legalidad, que deben revestir todo acto de autoridad por tratarse de reglamentos impuestos por las mismas autoridades, mismo lineamientos que deben ir dirigidos o aplicados al gobernado de manera legal, justa y equitativa.

Por lo que la diferencia entre estos órganos de autoridad, básicamente se ubica en la materia de su competencia, ya que uno se encarga de resolver controversias entre gobernados y autoridades cuyo acto impugnado proviene de leyes expedidas a nivel federal y los tribunales de lo administrativo, sólo resuelven aquellas controversias que se derivan de legislación o reglamentos locales. Debiendo considerar que la competencia y jurisdicción de los tribunales administrativos de los estados es muy variante, ya que en comparación con el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, éste no sólo se encuentra facultado para resolver la legalidad del acto combatido, sino que además cuenta con una jurisdicción más amplia que le permite hacer cumplir sus propias determinaciones, es decir, se encuentra dotado de plena jurisdicción; circunstancia que el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa hasta la actualidad, todavía no puede ostentar.

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Históricamente se sabe que el contencioso administrativo pasó por varias etapas, de la jurisdicción retenida, en el que la justicia administrativa era realizada por órganos situados dentro del poder ejecutivo y la justicia se administraba en nombre del Rey; posteriormente pasando a la justicia delegada en el que el contencioso administrativo sigue siendo parte del poder ejecutivo, sin embargo puede emitir decisiones definitivas y vinculantes a las partes, en nombre propio.

La doctrina establece, que las características principales de un tribunal de lo administrativo son: ser creado por una ley, es decir, debe preexistir una norma general, abstracta e impersonal, de cumplimiento obligatorio, que contemple la existencia del tribunal de que se trata; que a dicho órgano se le otorguen facultades para resolver los conflictos de intereses entre partes, en otras palabras, se le atribuyan competencias específicas. Siendo aplicable a lo anterior, por la relación que guarda el criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, que a letra dice:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.²⁵

²⁵ Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, P/J 26/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Abril de 1998.

Se considera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tuvo al momento de su creación las siguientes características:

1. Es un organismo que formalmente pertenece al Poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.
2. Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, es un órgano independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.
3. Era un organismo jurisdiccional de justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.
4. Era un organismo colegiado, en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala.
5. Era un organismo eminentemente fiscal. Toda vez que la competencia original de ese tribunal se circunscribió a la materia fiscal.
6. **Era un tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones era meramente declarativas por no tener el tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos.**
7. Es un tribunal similar a los judiciales, con plena autonomía e independencia.
8. Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial de la Federación, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia sino, que también como cualquier otro Tribunal sus decisiones llegan a una unidad; a una corte de jerarquía superior del Poder Judicial de la Federación.

En el punto seis de las características mencionadas previamente, se aprecia, que al momento de crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, era sin duda un tribunal de mera anulación. En efecto, habiéndose establecido que las resoluciones del Tribunal eran meramente declarativas; la consecuencia inmediata era de que el Tribunal careciera de imperio legal necesario para hacer cumplir sus fallos.

Hablando propiamente de la naturaleza de las sentencias con que originalmente fue dotado el Tribunal Fiscal de la Federación, debemos referirnos a que sus sentencias son simplemente declarativas, significando que sólo se limitaban a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida. No obstante lo anterior, la tendencia histórica nos señala que el Tribunal Fiscal camina hacia su establecimiento como un tribunal de plena jurisdicción, lo que se cree que no es el caso todavía, ya que aún carece de medios suficientes y bastantes, para coaccionar a la demandada al cumplimiento de sus fallos.

A fin de reforzar la premisa vertida en líneas anteriores, se considera importante, señalar las diferencias entre el contencioso administrativo de Anulación y el de Plena Jurisdicción.

1. Tribunal Contencioso Administrativo de Anulación y de Plena Jurisdicción.

Dentro del sistema francés son dos formas más importantes de lo contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Mucha fue la discusión acerca del carácter o naturaleza del contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, doctrinalmente, también existía mucha controversia al respecto, entre ellos Emilio Margaín Manatou, establece que en base a la figura jurídica por la que había sido creado, se trataba de un tribunal de anulación, no obstante que dicho tribunal recogiera algunas características de uno de Plena Jurisdicción

En nuestro país, tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que para algunos actos, en el ámbito federal y local, existen tribunales administrativos especializados, que sigue la tendencia francesa; y para otro tipo de actos, también en el ámbito federal y estatal, cuyo conocimiento no esté

reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos, se ha establecido el sistema anglosajón o judicial.

A) Sistema Contencioso Administrativo de Anulación.

Las múltiples funciones que corresponde ejercer a la Administración pública deben darse dentro del sometimiento pleno de la Ley, sin embargo es bastante frecuente que se incurra en infracciones, dañando la esfera jurídica del particular, es entonces cuando se acude ante un tribunal, a fin de que se resuelva dicha controversia, respecto al acto emitido por la autoridad.

El tribunal contencioso de anulación persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso del poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

- a) Por funcionario incompetente.
- b) Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
- c) Por no haberse aplicado la disposición debida.
- d) Por desvío de poder.

La cualidad de los Tribunales de ilegitimidad o de anulación radica en ser substancialmente críticos o revisores, lo que significa que su misión se reduce concretamente a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos de autoridad, ya sea que fueron provocados por la misma autoridad, como puede ser la instauración crédito fiscal por el cobro de un impuesto omitido, o provocados por el particular como una consulta tributaria, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, la actuación de un tribunal de anulación se limita a mantener o no un acto de autoridad, si decidir el camino correcto para resarcir la violación de un derecho subjetivo.

Para el Magistrado Cortina Gutiérrez, las características esenciales de un tribunal de anulación son:

- A) Al nulificar un acto, no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo.
- B) Se pugna una resolución ejecutoriada, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso del poder.
- C) Las causales de nulidad son variantes de la legalidad.
- D) El juicio es objeto porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de ley.²⁶

El ejemplo más puro de un tribunal de anulación, es sin duda el multicitado tribunal contencioso administrativo francés, figura jurídica, que fue la base para el surgimiento del contencioso administrativo en nuestro país.

De acuerdo a lo anteriormente redactado, se puede decir, que el Contencioso Administrativo Mexicano, es aquel que la doctrina conoce como Contencioso Administrativo de Anulación, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se limita a constatar la legalidad de la resolución o acto impugnado, y llegando al caso, declarar la nulidad o reconocer la validez. Esto es así, debido a que si bien, el Tribunal Fiscal, ha tenido un gran crecimiento y avance en cuanto a las facultades que la Ley le ha ido otorgando de manera paulatina; sin embargo, se considera que al faltar el elemento de coacción, dentro del procedimiento para el cumplimiento de la totalidad de las resoluciones que emite, no puede referirse a dicho tribunal como un órgano de plena jurisdicción.

A lo anterior, tiene aplicación por analogía, la tesis aislada emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, toda vez que si bien le reconoce facultades al tribunal fiscal, sin embargo lo caracteriza como un tribunal de anulación; dicha tesis establece:

²⁶ MARGAIN MANAUTOU. Emilio. *Op. Cit.*, p. 4.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. PUEDE DICTAR SENTENCIA PARA EFECTOS AUN CUANDO SEA UN TRIBUNAL DE ANULACIÓN Y NO DE PLENA JURISDICCIÓN. El hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación sea de mera anulación y no de plena jurisdicción, no es óbice para que el mencionado tribunal no pueda dictar una sentencia para efectos, ya que el que no sea un tribunal con plena jurisdicción sólo se traduce en que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, es decir, que no puede por sí mismo ejecutar sus sentencias, sino que para hacer cumplir sus determinaciones es necesario acudir a un procedimiento extraordinario como lo es el juicio de amparo, y en el caso concreto significa que el tribunal fiscal no puede por sí mismo obligar (ello en el sentido coaccionar) a la autoridad administrativa a que emita un nuevo acto subsanando los vicios en que incurrió, por carecer como según quedó dicho de plena jurisdicción, pero ello no implica que no esté en aptitud de dictar una sentencia para efectos.²⁷

B) Tribunal de Plena Jurisdicción.

En un proceso en el que el gobernado acude ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para solicitar que se le tutele un derecho que le ha sido violentado por el Estado, no sólo basta la simple declaración judicial que se expresa dentro de una sentencia, sino es necesaria la ejecución de dicha declaración. En otras palabras, cuando un Estado de Derecho ha sido quebrantado, la paz social no se restablece por el simple hecho de haber reconocido el derecho de una de las partes encaminado a determinada prestación; toda vez que si no es posible ejecutar voluntariamente la resolución habrá lugar a una ejecución forzosa o cumplimiento sustituto.

El tribunal de plena jurisdicción, no sólo dirime la legalidad del acto administrativo sino que profundiza en investigar respecto al o los derechos subjetivos de la parte actora y resuelve, ya sea declarando lo pertinente o condenando a la demandada a respetar la eficacia de tales derechos. Asimismo se considera que un tribunal con plenitud de jurisdicción, es también caracterizado por declarar un derecho subjetivo, que cuenta con las medidas cautelares eficaces e incidentes y recursos que le permiten obtener el cumplimiento de sus resoluciones.

²⁷Séptima Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación 181-186- Sexta Parte, p. 217.

Jean Claude Tron Petit, establece que las notas distintivas de un tribunal que posee plena jurisdicción son:

- Resuelve la pretensión deducida;
- Invoca hechos notorios;
- Declara un derecho subjetivo violado aunado a la ilegalidad del acto; y
- Sustituye facultades, en casis de recursos y valoración de pruebas omitidas por la autoridad disciplinaria, esto es elocuente de una tendencia a la paulatina sustitución.²⁸

Por otro lado, André Laubadère, administrativista francés, establece las características de un recurso de plena jurisdicción:

...consistente en principio en constatar la situación jurídica de la administración, su amplitud exacta, es decir, la existencia y alcance de los derechos que se pretende tener en contra de la administración. De esta natural constatación resulta que la decisión del juez tiene un alcance particular, él consiste en fijar los derechos del demandante y en condenar a la administración a restablecer y realizar esos derechos. No existe sólo una simple anulación de un acto sino la condenación de una parte; es con ocasión de esta condenación que el juez podrá no solamente anular las decisiones administrativas contrarias a las pretensiones del demandante sino reformarlas, de sustituirlas; es esta extensión de los poderes del juez que da a este tipo de recursos su nombre de plena jurisdicción.²⁹

En México se considera que el órgano encargado de ejercer la plenitud de jurisdicción es el Poder Judicial, toda vez que a pesar de las facultades que paulatinamente se le han ido otorgando al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aún no cuenta con los elementos sustanciales para ejecutar los fallos que emite. En cambio el primero de los citados en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocida como ley de Amparo, contempla un apartado dedicado a la ejecución de las sentencias, en donde se le ha dotado de un mecanismo efectivo para hacer cumplir sus resoluciones, es decir, cuenta con el elemento de coacción, distintivo de un órgano de plena jurisdicción.

²⁸ TRON PETIT, Jean Claude y ORTIZ REYES, Gabriel, *La Nulidad de los Actos Administrativos*. México. Editorial Porrúa, Segunda Edición, 2007, p. 239.

²⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge *Op. Cit.*, p. 248 *Apud* LAUBADÈRE, André de, *Traité de droit administratif*, 8^a. ed., Paris, *Librarie Générale de Droit et de Jurisprudence*, 1980, t. I, p. 519.

La tabla que se muestra a continuación, sirve de apoyo para poder establecer con claridad porque se considera que el procedimiento efectivo para el cumplimiento de las sentencias, en caso que la autoridad demandada/condenada se negara a efectuar dicho acto es el contemplado en el artículo 105 de la Ley de Amparo, a diferencia del previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

Ley de Amparo	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
<p>Artículo 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella.</p> <p>Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.</p> <p>Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al</p>	<p>Artículo 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, ésta podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:</p> <p>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.</p> <p>Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:</p> <p>a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole,</p>

<p>artículo 111 de esta Ley.</p> <p>Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente, de otro modo, ésta se tendrá por consentida.</p> <p>Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.</p> <p>Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.</p> <p>Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.</p> <p>Artículo 106.- En los casos de amparo directo, concedido el amparo se remitirá testimonio de la ejecutoria a la autoridad responsable para su cumplimiento. En casos urgentes y de notorios perjuicios para el agraviado, podrá ordenarse el cumplimiento de la sentencia por la vía telegráfica, comunicándose también la ejecutoria por oficio.</p> <p>En el propio despacho en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia.</p>	<p>además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.</p> <p>b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.</p> <p>De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).</p> <p>c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.</p> <p>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.</p> <p>d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.</p> <p>II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:</p> <p>a) Procederá en contra de los siguientes actos:</p> <p>1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que la autoridad responsable haya recibido la ejecutoria, o en su caso, la orden telegráfica, no quedare cumplida o no estuviere en vías de ejecución, de oficio o a solicitud de cualquiera de las partes, se procederá conforme al artículo anterior.

Artículo 107.- Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observarán también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo.

Artículo 108.- La repetición del acto reclamado podrá ser denunciada por parte interesada ante la autoridad que conoció del amparo, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga. La resolución se pronunciará dentro de un término de quince días. Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado, la autoridad remitirá de inmediato el expediente a la Suprema Corte de Justicia; de otro modo, sólo lo hará a petición de la parte que no estuviere conforme, la cual lo manifestará dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término sin la presentación de la petición, se tendrá por consentida la resolución. La Suprema Corte resolverá allegándose los elementos que estime convenientes. Cuando se trate de la repetición del acto reclamado, así como en los casos de inejecución de sentencia de amparo a que se refieren los artículos anteriores, la Suprema Corte de Justicia determinará, si procediere, que la autoridad responsable

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los

artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

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

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

- 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.
- c) 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.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.

Artículo 109.- Si la autoridad responsable que deba ser separada conforme al artículo anterior gozare de fuero constitucional, la Suprema Corte, si procediere, declarará que es el caso de aplicar la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal; y con esta declaración y las constancias de autos que estime necesarias, pedirá a quien corresponda el desafuero de la expresada autoridad.

(...)

Artículo 111.- Lo dispuesto en el artículo 108 debe entenderse sin perjuicio de que el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata dictando las órdenes necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia, para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria, cuando la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, el mismo juez de Distrito o el Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba dársele cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo. Para los efectos de esta disposición, el juez de Distrito o Magistrado de Circuito respectivo, podrán salir del lugar de su residencia sin recabar autorización de la Suprema Corte, bastando que le dé aviso de su salida y objeto de ella, así como de su regreso. Si después de agotarse todos estos medios no se obtuviere el cumplimiento de la sentencia, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo o el Tribunal Colegiado de Circuito solicitarán, por los conductos legales, el auxilio de la fuerza pública, para hacer cumplir la ejecutoria.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los casos en que sólo las autoridades responsables puedan dar cumplimiento a la ejecutoria de que se trate y aquéllos en que la ejecución consista en dictar nueva resolución en el expediente o

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 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 los cinco días siguientes.

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

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

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo

<p>asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley; pero si se tratare de la libertad personal, en la que debiera restituirse al quejoso por virtud de la ejecutoria y la autoridad responsable, se negare a hacerlo u omitiere editar la resolución que corresponda dentro de un término prudente, que no podrá exceder de tres días, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, según el caso, mandarán ponerlo en libertad sin perjuicio de que la autoridad responsable dicte después la resolución que proceda. Los encargados de las prisiones darán debido cumplimiento a las órdenes que les giren conforme a esta disposición, los jueces federales o la autoridad que haya conocido del juicio.³⁰</p>	<p>de ejecución que en su caso existiere.</p> <p>III. Tratándose del incumplimiento de la resolución que conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado o alguna otra de las medidas cautelares previstas en esta Ley, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia definitiva ante el Magistrado Instructor.³¹</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Del cuadro anterior, se aprecia el imperio con el que cuentan los juzgadores que integran el Poder Judicial Federal, para coaccionar a la autoridad responsable al cumplimiento de las ejecutorias en el supuesto que una vez vencido el término legal determinado, la autoridad responsable no haya acatado la ejecutoria o no haya realizado medidas tendientes para llevar a cabo el propio cumplimiento; ya que al igual que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con medidas de apremio, como requerimientos tanto a la autoridad responsable como a su superior jerárquico, posibilidad que si la naturaleza del acto lo permite poder realizar el cumplimiento sustituto, por parte de un funcionario del tribunal o juzgado comisionado para llevar a cabo la ejecución de la sentencia; sin embargo, como día a día se denota, las medidas anteriormente citadas no son suficientes para coaccionar a una autoridad al total cumplimiento de una ejecutoria, es por ello, que se consideran que los elementos que cuenta el Poder Judicial Federal complementan la plena

³⁰Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2011. fecha de consulta: 25 de agosto de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/20.pdf>

³¹Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011, fecha de consulta: 25 de agosto de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/LFPCA.pdf>

jurisdicción con la que se ostenta, tal como es: una vez comisionado dicho funcionario para llevar a cabo la ejecución de la sentencia, éste puede ser auxiliado por la fuerza pública y ante la existencia de una inejecución de sentencia, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo determina, el funcionario que haya desobedecido el fallo, quedará inmediatamente separado de su cargo y consignado ante el Ministerio Público Federal para el ejercicio de acción penal por incurrir en el delito de abuso de autoridad, de confinidad a lo dispuesto al artículo 208 de la ya citada ley de Amparo.

Artículo 208.- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.³²

De lo anterior se colige, que al existir una responsabilidad penal para el funcionario que no ha acatado la resolución, el acto administrativo pierde su carácter de impersonal, es decir la obligación sigue siendo del Estado, pero por conducto del funcionario responsable, y toda vez que existe afectación a su esfera jurídica, se puede coaccionar más fácilmente a fin que ejecute la sentencia pronunciada. Se considera fundamental traer a colación los siguientes criterios jurisprudenciales:

INCUMPLIMIENTO EXCUSABLE O INEXCUSABLE DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. GUÍA DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONAL (DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, EN LA PARTE RELATIVA QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DIECIOCHO DE MAYO DE DOS MIL UNO). De conformidad con el citado precepto constitucional, para decidir sobre la separación del titular que desempeñe el cargo de la autoridad responsable y su consignación ante el Juez de Distrito para ser sancionado por desacato a una sentencia de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe observar los siguientes lineamientos: 1. Verificar si la autoridad obligada al cumplimiento insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia de amparo. 2. Analizar y ponderar si el incumplimiento es o no excusable. 3. Si el incumplimiento es inexcusable, la autoridad será inmediatamente separada del cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. 4. Si el incumplimiento fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición de los actos reclamados, requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. 5. Si

³² Ley de Amparo. Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.*

la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, será separada de su cargo y consignada judicialmente.³³

INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SI UN SERVIDOR PÚBLICO, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE INCURRE EN DESACATO DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU CARGO, DEBE CONSIGNÁRSELE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA, AUNQUE HAYA DEJADO DE DESEMPEÑARLO. Del análisis relacionado de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, así como de los artículos 104 a 113 de la Ley de Amparo, que integran el capítulo XII "De la ejecución de sentencias", del título primero del libro primero, se desprende que tanto el Poder Constituyente como el Poder Reformador y el legislador ordinario han considerado que las sentencias de amparo deben cumplirse con exactitud y rapidez. Las distintas tesis de jurisprudencia y aisladas que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia corroboran plenamente esta apreciación. Ello explica que cuando una autoridad, cualquiera que sea, no cumple con una sentencia de amparo proceda separarla de su cargo y consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda, a fin de que, en su caso, sea procesada y sentenciada. Todo ello significa que incurre en la conducta que motiva esas medidas y que puede ser constitutiva de delito, la persona que teniendo calidad de autoridad responsable en un juicio de amparo, o estando obligada a cumplir con una sentencia que concede la protección constitucional no lo hace dentro de las veinticuatro horas que previene el artículo 105 de la Ley de Amparo, como regla general o dentro del tiempo prudente que la naturaleza especial del acto amerite. Por tanto si quien se encuentra en ese supuesto deja de desempeñar el cargo, no desaparece la responsabilidad en que incurrió durante el desempeño del mismo. Es obvio que de admitir lo contrario sería fácilmente burlado el riguroso sistema que la Constitución y la Ley de Amparo establecen para salvaguardar la eficacia de las sentencias de amparo, pues bastaría que se cambiara de puesto al funcionario que incurrió en desacato para que su conducta cayera en la impunidad; y lo más grave sería que, de admitir ese sistema como lícito, se podría prorrogar indefinidamente el incumplimiento de las sentencias de amparo. Además, como las responsabilidades que se siguen del desacato son de carácter personal e incluso pueden dar lugar a una consignación penal, es imprescindible que la nueva autoridad comparezca al juicio de amparo que se encuentre en etapa de ejecución de sentencia y que ello esté probado fehacientemente, lo que exigirá, por regla general, que se le deba requerir el referido cumplimiento, con lo que el principio establecido en el artículo 105 citado, se rebasaría en exceso, o, lo que es más grave, daría lugar a que nunca se cumpliera la sentencia y nunca se pudiera proceder contra alguna autoridad responsable. Por las consideraciones anteriores debe establecerse categóricamente que si un funcionario público incurrió en desacato, debe consignarse ante el Juez de Distrito que corresponda, aunque ya no ocupe el cargo que desempeñó.³⁴

Por tanto, se reconoce que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de las potestades pertinentes para lograr el cumplimiento

³³ Novena Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX Mayo de 2004, P. XV/2004, p. 45. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de abril en curso, aprobó, con el número XV/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de dos mil cuatro.

³⁴ Novena Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII Noviembre de 2000, P. CLXXIV/2000. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintitrés de octubre en curso, aprobó, con el número CLXXIV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil.

eficaz de sus resoluciones, por lo que propensa a que el ciudadano que acudió ante el referido órgano, pueda encontrarse en un estado de indefensión, violentando sus garantías individuales, toda vez que está ante un tribunal que emite sentencias que materialmente no puede ejecutar, en otras palabras se puede afirmar que se encuentra ante un sistema de justicia ineficaz.

En atención a la trascendencia del tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el Acuerdo General 12/2009, a fin de agilizar el procedimiento de los incidentes de inejecución y de repetición del acto reclamado, previstos en los artículos 105, párrafo tercero y 108 de la Ley de Amparo, encaminados al cumplimiento de las sentencias de amparo.

Así también como lo precisa el autor Margáin Manautou, cuando afirma que el Juicio Contencioso Administrativo no es de Plena Jurisdicción, sino de Plena Anulación, en virtud de que:

1. "El Tribunal Fiscal no puede ejecutar sus propias sentencias".
2. "Ante el Tribunal Fiscal el juicio es de ilegitimidad, violación de la ley con la resolución; en cambio, ante los Juzgados de Distrito el Juicio de Amparo en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales"³⁵.

Sobre el primer punto, Margáin Manautou comenta que a pesar de que a partir de 1988, se le otorgó atribuciones para conocer de incumplimiento de sentencias, esa atribución sigue siendo limitada.

...Pero aun considerando que con el nuevo capítulo de cumplimiento de sentencias de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, existe una mayor gama de posibilidades de forzar su cumplimiento, esto no convierte al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de plena jurisdicción –por lo menos desde la connotación del derecho administrativo francés, en virtud de que sus sentencias son impugnables ante el Poder Judicial (a través del Juicio de Amparo o del Recurso de Revisión), lo que no acontece con las resoluciones del Consejo de Estado y el mismo Margáin Manautou

³⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Op. Cit.*, pp. 8 y 9.

concluye con lo siguiente: Aún cuando Francia es la autora de la teoría de la división de los Poderes ya hemos visto que ha creado un recurso contra actos de la administración pública ante un órgano no judicial sino administrativo, como lo es el Consejo de Estado, por considerar que los actos del Poder Ejecutivo en materia administrativa y tributaria no deben ser revisados más que por un órgano del mismo poder y no por otro distinto, como lo es el poder judicial.³⁶

Por lo que también se debe considerar, que no obstante haber afirmado que en un juicio de nulidad, el particular litiga contra la autoridad, lo cierto es que la autoridad fiscal impugna indebidamente ante los Tribunales Judiciales Federales las sentencias desfavorables emitidas por la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no en vía de amparo como lo puede hacer el particular, pero si en vía de recurso de revisión por la autoridad fiscal, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Concluyendo en el presente capítulo que en el sistema contencioso administrativo mexicano las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se impugnan en definitiva ante el Poder Judicial Federal, vía juicio de amparo directo por el particular o vía recurso de revisión por la autoridad fiscal, lo cual le resta eficacia a las sentencias del Tribunal Fiscal citado, toda vez que cuando la cuantía es considerable las resoluciones del mismo se impugnan ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y en definitiva éstos resuelven los asuntos fiscales. De lo anterior, que se cuestionen tanto la eficacia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que no pocos especialistas consideran que el referido Tribunal debe ubicarse en la esfera del Poder Judicial Federal, lo cual sus ventajas y desventajas para este Poder ya que aumentaría la presencia política del Poder Judicial y, sobre todo, su presupuesto. No obstante, lo importante no es únicamente las cuestiones políticas o presupuestarias que puedan influir en las decisiones que afecten al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino

³⁶LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 318.

también el beneficio que tales decisiones puedan traer consigo a los particulares que requieran de la impartición de la justicia administrativa en materia federal.

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

1. El Acto Administrativo

El acto administrativo es un medio conferido a la Administración Pública para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos y fines que la Constitución y ley establecen o atribuyen al Estado; en otras palabras se puede referir como una manifestación unilateral y externa, que emana de la Administración Pública, la cual a través de una decisión modifica, transfiere o extingue una situación jurídica subjetiva con la finalidad de satisfacer el bien común.

Mayormente la doctrina reconoce como los elementos característicos del acto administrativo, los siguientes:

- Presunción de legitimidad o legalidad.- Corresponde a que un acto administrativo se presume válido en tanto un órgano competente no haya declarado su posible nulidad. “Se reconoce que la fuente de la presunción proviene de un acto jurídico: la preexistencia de un procedimiento administrativo concluido por el acto y el elemento referente a que las autoridades públicas se instituyen para beneficio del pueblo”.³⁷
- Ejecutoriedad.- Posibilidad que tiene la administración pública para poder exigir por sí misma el cumplimiento de las resoluciones que emite. Es preciso distinguir entre ejecutoriedad y ejecutividad, el primer concepto se refiere a la cualidad del acto en virtud de la cual el órgano administrativo, sin necesidad de reconocimiento judicial, determina por y ante sí el título jurídico determinado de la creación, modificación y extinción de una situación jurídica concreta; mientras que ejecutividad va enfocado a la exigibilidad del acto, es decir, una vez que se perfeccione el acto administrativo, debe ser ejecutado y en caso de oposición, se puede recurrir a la coacción.
- Firmeza administrativa.- Los actos administrativos se encuentran en condiciones de alterar, modificar o extinguir dentro de la esfera jurídica del gobernado, siempre y cuando reúnan los requisitos de validez. Se considera

³⁷ ORTIZ REYES, Gabriel, *La Nulidad de los Actos Administrativos*. México. Editorial Porrúa. Segunda Edición, 2007, p. 67.

que la firmeza administrativa está dada cuando se emite dicho acto jurídico y no procede recurso en contra de éste.

- Publicidad.- Consiste en que las actuaciones administrativas en general pueden ser conocidas por cualquier persona y con mayor énfasis cuando haya una afectación directa por parte de la administración pública.
- Sujeto a reglas especiales
- Tipicidad.- Se refiere a que la ley ya tiene regulado el tipo, es decir el sujeto con determinadas cualidades, a quien va dirigido cierto acto. La autoridad por sí misma, no puede establecer el tipo.
- Normatividad.- “Consiste en que dados los supuestos jurídicos determinantes de una actuación administrativa, el agente no puede aplicar el régimen de un acto administrativo diverso del que legalmente se le ordena”.

Para que el acto administrativo adquiriera connotaciones jurídicas, es decir, se le tenga por válido; la administración pública debe considerar una serie de elementos y requisitos. La doctrina ha estandarizado estos elementos; “para Fraga son: el sujeto, competencia, voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3 determina.-

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.- (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.³⁸

En los puntos transcritos como elementos y requisitos del acto administrativo, vemos que aparecen todos los que contiene el artículo 38 del Código Fiscal Federal, no obstante la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, abunda más y trata los aspectos referentes a la competencia de la autoridad, del objeto, estableciendo que éste debe ser determinado o determinable, previsto por la ley y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar; asimismo hace referencia en cuanto a que el acto administrativo debe tener como finalidad el interés público, que no debe mediar error sobre el objeto, causa o motivo sobre el fin del acto, así como otros aspectos de formalidad.

A) Extinción del acto Administrativo.

El acto administrativo tiene diferentes formas para poder extinguirse. Existen formas normales y anormales para su extinción. Las normales fenecen con la realización del fin para el cual fue creado el acto, en otras palabras, puede decirse que el acto administrativo puede extinguirse normalmente por el cumplimiento de su objeto, motivo o fin.

Así también, como se adelantó el acto administrativo, puede extinguirse por otros medios que no terminan con el cumplimiento del acto, estos son los medios anormales:

- La rescisión del acto administrativo.
- La prescripción
- La caducidad, consistente en la extinción del derecho como consecuencia de no ejercerlo.

³⁸ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2011, fecha de consulta: 12 de enero de 2012, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>

- La renuncia del interesado
- La falta de realización de la condición suspensiva, y
- La revocación administrativa.

Los funcionarios pertenecientes a la administración pública pueden emitir actos administrativos en ejercicio de su poder, que exceda o no contemple, las facultades que le fueron otorgadas en la ley, y a pensar de que formalmente se considera un acto administrativo, materialmente está viciado de nulidad (ya que no se encuentra cumpliendo con la voluntad del legislador, que es el fin de todo acto del ejecutivo en su función administrativa.)

...En el caso de que el acto administrativo se aparte del marco de las atribuciones legales del órgano que lo emite, entonces ya no tiene como fuente la ley, sino al propio acto, que deviene ilegal como consecuencia de la divergencia entre la voluntad del titular y las facultades legales que la ley otorga al órgano administrativo; en tales casos el acto es susceptible de ser declarado nulo.³⁹

La nulidad del acto administrativo debe ser declarado por un órgano contencioso administrativo, siendo la sentencia un medio excepcional de extinción del acto administrativo; sin embargo, la extinción se considera hasta en tanto sea ejecutada dicha sentencia.

2. Exposición de Motivos de las legislaciones que regulan el Procedimiento Contencioso Administrativo en México.

A) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (tomada del documento de la Cámara de Diputados n° 009/1v/94 (2º. P.D. III AÑO 1992).

En abril de 1992 la Comisión de Justicia de esta H. Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, acordó integrar un grupo plural de trabajo formado por representantes de los tres poderes de la unión, con el propósito de preparar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El documento inicial, producto del trabajo de dicho grupo plural, fue sometido a una amplia y profunda revisión

³⁹ ORTIZ REYES, Gabriel. *Op. Cit.*, p. 287.

por parte de las Direcciones del propio Ejecutivo Federal y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, así como en diferentes foros profesionales y académicos, que ha culminado con esta iniciativa que sometemos a la consideración de esta soberanía.

(....)

Todo Estado democrático que se precie de serlo tiene la obligación ineludible de dar certeza y seguridad jurídica a sus relaciones con los particulares.

Las administrativas como parte del proyecto nacional, para efficientar la actividad del poder ejecutivo federal mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas administrativas, simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal presenten los particulares, a través de adecuaciones en el ámbito interno de la Administración, al igual que mediante reformas a diversas leyes administrativas. Sin embargo, consideramos que cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia administrativa, si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal.

Las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados, el aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes, la lentitud de mucho de los trámites que hay que agotar ante la administración, ineficiencias, en muchos casos duplicidades de funciones, inseguridad e indefensión jurídica que aún subsisten en algunas instancias de la Administración Pública, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa.

(...)

Es menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir principios de competencia, elementos del acto administrativo, efectos por ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo.

Salvo la materia fiscal, hoy en día existe una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica.

Es también innegable que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la Administración Pública, es a veces necesario tener procedimientos especiales. No obstante ello, también es cierto que es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regula la actuación de la Administración Pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa.

(...)

La presente Administración ha continuado profundizando la reforma administrativa, que se ha concretado en una reestructuración de la propia administración pública; ha intensificado en múltiples áreas de la actividad de la administración un proceso de desregularización al igual que una mayor transparencia en su actuación. Empero, dicha reforma quedaría inacabada, por muchos esfuerzos que se hagan, si no va acompañada de un ordenamiento legal que venga a llenar el vacío que impera hoy en día en nuestro sistema jurídico, mediante una Ley Federal de Procedimiento Administrativo que cumpla con los objetivos y metas señaladas.

FUNDAMENTO, PRINCIPIO Y CRITERIOS QUE ORIENTAN LA PRESENTE INICIATIVA

Fundamento Constitucional.-

Dentro del régimen de derecho que vivimos, y conforme a la estructura jerárquica de las normas jurídicas, la primera cuestión que se planteó para la formación de la iniciativa es si el poder legislativo tiene facultades para aprobar una Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Conforme al artículo 73, fracción XXX de nuestra ley suprema, dentro de las facultades implícitas que tiene el poder legislativo se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, fracción I y 90 del propio texto constitucional, al igual que en los artículos 14 y 16 Constitucionales, que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad.

Denominación de la Ley y su ámbito de aplicación.

El título de la ley fue denominado Ley Federal de Procedimiento Administrativo y no Código Federal Administrativo, porque esta última denominación es más amplia que la primera, y si bien contiene la iniciativa principios rectores de la actuación de la Administración Pública, no menos lo es que no incluye y comprende toda la parte sustantiva que una ley tendría que regular para merecer tal denominación. Por ello, se optó por al denominación propuesta, sin que ello obstante para que en el Título Segundo de la iniciativa, principalmente, se desarrollen principios rectores del acto administrativo que constituye la forma en que se expresa la voluntad de la Administración Pública en el ejercicio de su función administrativa. Se hace especial énfasis al procedimiento administrativo que es el conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la Administración Pública, en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines que las leyes atribuyen competencia. A la luz de la teoría general del proceso, de la cual no está ajeno el procedimiento administrativo, constituye el camino a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano interior. El motivo político-legislativo que en todo caso justifica la elaboración de un derecho procesal administrativo es el empeño de proporcionar a los hombres que obtienen su derecho de cada caso particular, a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de juridicidad, o lo que es lo mismo la aplicación del derecho administrativo, material o sustantivo

(...)

Principio de competencia.-

En el Título Segundo de la iniciativa se establece la normatividad relativa a los principios de competencia, que parte, dentro de un régimen de estado de derecho y conforme al principio de legalidad, de que toda la competencia tiene su origen en ley y es irrenunciable.

Principio de imparcialidad.-

El Capítulo Tercero del Título Tercero establece y regula las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, similares a las que son aplicables al poder judicial, todo ello con el propósito evidente de que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial, sin influencias afectivas o de intereses personales que vengán a trastocar la aplicación de la ley.

Principio *in dubio pro actione*.-

A lo largo de la iniciativa, en diferentes preceptos, se postula este principio a favor del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar en lo posible, más allá de las facultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: la calificación de la autoridad competente de conocer el asunto, la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir el asunto a la competente, la calificación de un recurso, la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

Principio de oficiosidad.-

En el Título Tercero, Capítulo Primero, se establece que el Procedimiento Administrativo podrá iniciarse de oficio o de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la Administración Pública, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, podrá ser declarado caduco el procedimiento.

Principio del silencio administrativo.

Comprende el conjunto de normas que definen y esclarecen los efectos del silencio administrativo cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición del particular. En el artículo 18, corresponde al Título Tercero de la iniciativa, se fija el criterio de que la resolución se atenderá emitida en forma negativa ficta, excepto en aquellos casos en que la Ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de resolución positiva ficta.

Principio de exigencia de legitimación.

Las normas de la ley concretan quienes tienen el acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la Administración Pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad, de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su apoderado o representante, sea de manera fácil, accesible y sin exceso de formalidades. En la iniciativa no se contempla regular y legitimar el acceso de sujetos a la Administración Pública cuando sólo tienen interés indirecto o reflejo.

Principio de acceso al expediente administrativo.

Bajo tal principio se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal y como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio expediente, salvo aquellos que fueren reservados por acuerdo directo de los titulares de las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo u Organismos Descentralizados, cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados.

Principio de fijación de términos y notificaciones.

Derivados de los principios de celeridad y de economía procesal establecidos en la iniciativa, los términos se han fijado en los plazos cortos y precisos señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones administrativas.

Requisitos del acto administrativo y su validez.

En el Capítulo Primero del Título Segundo de la iniciativa, se exige que el acto administrativo debe satisfacer los elementos relativos a la exigencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo. La ausencia o irregularidad de alguno de tales elementos de existencia del acto administrativo trae aparejada su invalidez. De manera casuística se clasifican las ineficacias del acto administrativo en inexistencia, nulidad y anulabilidad, de acuerdo a la mayor o menor gravedad del vacío, buscando siempre salvaguardar plenamente el principio de la legalidad y los derechos de los administrados.

Los recursos administrativos.

El Título Cuarto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al

procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados.”⁴⁰

B) Iniciativa para la aprobación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La iniciativa de ley fue presentada por los CC. Senadores Fauzi Hamdan Amad y Jorge Zermeño Infante, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Sobre esta iniciativa de ley el Senador Hamdan (El Financiero, jueves 16 de octubre de 2003), expresa:

“La ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene por objeto consolidar la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo dotándole de los instrumentos procedimentales que requiere para cumplir eficazmente con sus atribuciones de impartición de justicia administrativa y para que pueda brindar seguridad jurídica a los ciudadanos. Entre los asuntos que conoce principalmente el Tribunal están los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; los que nieguen la devolución de un ingreso regulado por el Código Fiscal de la Federación; los que impongan multas por infracción a la normas administrativas federales; los que causen agravio en materia fiscal; los que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales y en materia de pensiones civiles; los que versen sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas; los que constituyen créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, organismos descentralizados o en contra de particulares involucrados en dichas responsabilidades; los que requieran el pago de garantía de favor del Estado; los que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en general, las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo.

Destaca en la nueva ley la posibilidad de que los particulares impugnen las resoluciones administrativas generales y no solamente las de carácter individual que les afecten, excepción hecha de los reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cual el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación. También, con la finalidad de evitar prácticas dilatorias por parte de los particulares, se introduce la condena al pago de costas a favor de la autoridad indemnice al particular por los daños y perjuicios que le cause cuando comenta una falta grave al dictar resolución. Tanto la condena en costas como la indemnización, deben ser tramitadas mediante la vía incidental. Se reducen los plazos procesales para lograr mayor agilidad a la substanciación de los juicios. Asimismo, se incluye la suspensión del acto reclamado, con efectos restitutorios, bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias interlocutorias, que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sala Superior. Se consideran definitivas las resoluciones que no admitan recurso administrativo y cuando la interposición de éste sea optativa.

La calidad del funcionario del Estado es una ventaja o desventaja competitiva fundamental que depende en buena medida de la eficacia de sus instituciones y autoridades con las que hace frente a las necesidades de los gobernados. De ahí la importancia de depurarlas y optimizarlas para que los ciudadanos puedan expresar sus

⁴⁰ ACOSTA ROMERO Miguel, HERRAN SALVATTI Mariano, VENEGAS HUERTA Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa, 2000. p. 221.

intereses, ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones y mediar sus diferencias. Seguramente, con la nueva ley se logrará una mejor administración de justicia al contar con un instrumento que garantiza la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones que emite el Tribunal y que sienta las bases de una verdadera instancia contenciosa administrativa.

El dictamen final.- La Cámara de Senadores (Gaceta Parlamentaria N° 124, Año 2005, martes 4 de octubre, 3° Año de ejercicio, Primer Periodo Ordinario), sobre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, discutió y aprobó el dictamen para dejarlo como sigue:

Dictámenes a discusión de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Sin discusión, fue aprobado por 82 votos. Se turno al Ejecutivo Federal.

Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público de Justicia y de Estudios Legislativos, segunda. Honorable Asamblea: "A las comisiones que suscriben les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, la minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, proveniente de la Honorable Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Cc. Senadores integrantes de estas Comisiones realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la citada minuta, con el objeto de expresar sus observaciones y comentarios a la misma e integrar el presente dictamen. Con base a las referidas actividades y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 72° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 86 y 94 de la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, estas Comisiones someterán a la consideración de la honorable Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

Análisis de la minuta.

"La minuta que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por lo CC. Senadores Fauzi Hamdan Amad y Jorge Zermeño Infante, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, que fue aprobada por el Senado de la República en su carácter de de Cámara de Origen el día 13 de noviembre de 2003, y que tiene como propósito fortalecer el Estado de Derecho mediante la regulación específica, concreta y detallada del procedimiento contencioso administrativo.

En efecto, es necesario contar con medios de defensa idóneos para que los particulares puedan defender sus intereses frente a la acción administrativa del Estado, incluyendo entre ellos, los recursos administrativos, los cuales dotan de una mayor eficacia al control de la legalidad.

La Colegisladora, como Cámara, como Cámara Revisora, consideró conveniente modifica el proyecto de Decreto aprobado por el Senado de la República, con la finalidad de dar mayor certeza jurídica a los actores y a las instituciones jurídicas consagradas en el ordenamiento de naturaleza adjetiva que se dictamina en el presente"

Fundamentalmente, las adecuaciones realizadas por la Honorable Cámara de Diputados precisan y detallan, lo siguientes aspectos:

- a) Se precisa que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- b) Se estipula que las autoridades de la Administración Pública Federal tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.
- c) Se precisan las autoridades que podrán ser demandadas, así como las disposiciones relativas a su representación.

- d) Se establece como único supuesto para la condena en costas a favor de la autoridad demandada cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, y se especifica qué es lo que se entiende por propósitos notoriamente dilatorios.
- e) Se precisan los supuestos en los cuales los miembros del Tribunal incurren en responsabilidad.
- f) Se modifican algunos plazos de presentación, contestación y ampliación de la demanda.
- g) Se precisan las disposiciones relativas al domicilio del particular.
- h) Se realizan algunas adecuaciones en materia de pruebas.
- i) Se incluyen en un solo capítulo las disposiciones relativas a las medidas cautelares y a la suspensión, con lo cual se mejora la estructura de la Ley.
- j) Se realizan precisiones a las disposiciones relativas a los efectos de las sentencias y su cumplimiento.
- k) Por último, se adecuan algunas disposiciones en materia de los recursos de reclamación y de revisión.

Consideraciones de las Comisiones.

Estas Comisiones estiman conveniente reiterar las consideraciones plasmadas en el dictamen aprobado originalmente por el Senado de la República el día 13 de noviembre de 2003. Asimismo, se fortalece la seguridad jurídica de los particulares ya que se establecerá un medio de defensa de sus intereses en contra de los actos de la Administración Pública que afecten sus derechos e intereses.

En consecuencia, estas Comisiones estiman conveniente la aprobación de la minuta que nos ocupa y, con fundamento en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, las comisiones se permiten someter a la consideración del Honorable Senado de la República, el siguiente dictamen con proyecto de: DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.⁴¹

3. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como regla general se establece que el Tribunal Fiscal, tiene competencia para conocer de actos emitidos por órganos de la Administración Pública que formal y materialmente constituyan actos jurídicos derivados de la función administrativa, por lo que no tendrá competencia para conocer actos de los otros dos poderes: el ejecutivo y legislativo, aun cuando los actos que emiten puedan considerarse administrativos.

El actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano dotado de plena autonomía, encargado dirimir las controversias suscitadas entre el

⁴¹ MARTÍNEZ RIOS Juana, REYES ALTAMIRANO Rigoberto. *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Comentada, anotada y jurisprudencia*. México, Editores Tax, 2006. p. 15.

Estado y el gobernado en materia fiscal y administrativa y emitir resoluciones de manera pronta, completa, expedita e imparcial.

En este orden de ideas, es válido resaltar que la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha venido consolidando al ser reconocido por el Poder Legislativo, ya que con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de abril y 30 de mayo de 2000, se modificó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para establecer en su artículo 83 la posibilidad de que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que ponen fin a un procedimiento, a una instancia administrativa, o resuelvan un expediente, podrían impugnarse vía recurso de revisión o la vía jurisdiccional correspondiente, lo que conllevó a determinar a este tribunal a través de diversos fallos, que las vías judiciales excluían al juicio de amparo ya que se refiere a controversias de tipo constitucional, por lo que únicamente podrían hablarse de procedimientos o procesos ante un órgano judicial dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en vía jurisprudencial que los asuntos en los que se vislumbra la posibilidad de aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debían ser resueltos por este órgano jurisdiccional, equiparando el juicio de nulidad a la vía judicial correspondiente. Todo lo cual demuestra que el prestigio y la experiencia de este órgano jurisdiccional, ha logrado que se otorgue la competencia necesaria para estructurarse como un auténtico Tribunal Federal que imparte Justicia Administrativa.

A) Competencia Material

La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encontraba anteriormente en el artículo 11, (el actual artículo 14) de la Ley Orgánica del referido tribunal. En el citado artículo se incorporaron dos casos de

competencia; por un lado las resoluciones que se emitan dentro de un procedimiento administrativo conforme al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y por otro lado, se contempló la competencia respecto al juicio de lesividad.

Asimismo, el referido precepto legal, fue reformado mediante decreto, publicado en el 31 de diciembre de 2000, en el Diario Oficial de la Federación, modificando así, las fracciones XIII, XIV y XV. Dichas reformas ampliaron el conocimiento del tribunal para las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo o resoluciones que decidan sobre un recurso administrativo en las materias contenidas en el multicitado artículo 11.

...El cambio que las condiciones históricas van generando en cada organización societaria, a la par de la creciente complejidad de las relaciones de los particulares y la administración pública, impone la necesidad de la creación de nuevas categorías de derechos, que en el pasado mediato parecían impensables y que ante su aparición en sociedad y su previsión legislativa, debe desarrollarse la garantías jurisdiccional que dé satisfacción ante su desconocimiento o vulneración. De ello lo contencioso administrativo no ha quedado ajeno, ya sea por vía directa de la Constitución, la competencia material del órgano se ha ido incrementando, derivando en materias que escapan de las causas tradicionales de conocimiento.⁴²

Es el actual artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal en vigor, es el precepto el cual contempla como casos específicos de competencia del tribunal los siguientes:

Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

⁴² CHAIN CASTRO, Gabriela. "Ensayo sobre las Competencias Novedosas en el Contencioso Administrativo". publicado en línea, fecha de consulta: 03 de septiembre de 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2445/7.pdf>.

- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado consagrado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;
- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI. 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;
- XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan 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 las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y
- XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.
- Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.
- El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos,

cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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.⁴³

De lo anterior, se concluye que a pesar que el tribunal de que se trata, fue creado para conocer de la materia fiscal, también denominada tributaria, hoy en día también conoce de multas administrativas por violación a leyes federales, contratos de obra pública celebrados entre el particular y la Administración Pública federal, responsabilidades derivadas de los actos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación; asimismo de las resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo. De igual manera dicho tribunal tiene competencia para conocer de resoluciones relativas a la materia de comercio exterior, específicamente, respecto a las resoluciones definitivas que se dicten para resolver el recurso de revocación; los juicios que se interponen en función a esta materia son de competencia de las Secciones de la Sala Superior. También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución de negativa ficta configurada en las diversas materias que se establecen en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; así mismo conocerá de las negativas de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución de afirmativa ficta.

Por otra parte, en el artículo 15 de la citada legislación, se prevé la competencia del Tribunal para conocer de los juicios que se promueven en contra de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas disciplinarias en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁴³ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de Junio de 2011, fecha de consulta: 25 de agosto de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTEJFA.pdf>

B) Competencia Territorial

Dado el gran porcentaje de demandas de nulidad que fueron desechadas a raíz de que el domicilio fiscal de la parte actora no coincidiera con el domicilio de la Sala Fiscal donde había sido promovido dicho juicio, se implementó una medida, tal problemática fue subsanada teniendo como domicilio fiscal el señalado en el escrito como aquel para oír y recibir notificaciones, es decir el domicilio procesal.

Sin embargo, la problemática territorial no fue corregida de manera total, por lo que en el año 2000, se modificó el artículo 31 (anteriormente contemplaba las reglas de competencia territorial) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinándose como competencia de las Salas Regionales no ya el domicilio fiscal del promovente, sino el lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, y si éstas fueran varias, la competencia se regirá por el lugar donde se encuentre la autoridad que emitió la resolución combatida. Posteriormente, y con diversas reformas que se llevaron a cabo a la ley orgánica en comento, se implementaron los dos sistemas para determinar la competencia, estableciendo reglas y supuestos de aplicación, quedando de la siguiente manera:

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

I. Se trate de personas morales que:

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

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

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

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

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

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

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora. Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.”⁴⁴

C) Ampliación de la Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulen, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.”⁴⁵

El procedimiento Contencioso Administrativo Federal, es llevado a cabo en dos etapas: a) etapa instructiva y b) etapa resolutive; la primera de las citadas etapas a la vez se encuentra dividida en tres: postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

La fase postulatoria, es iniciada con la presentación de la demanda, una de las partes inicia el ejercicio de la acción, en contra de la otra persona (en este caso autoridad, la mayoría de las ocasiones); la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus resistencias. En el contencioso administrativo, no el paso de la etapa postulatoria a la probatoria, no es muy marcado, toda vez que desde que se presenta la demanda y la contestación, las partes deben ofrecer las pruebas, y cuando se dicte el auto que admite o desecha la demanda de nulidad, también se provee respecto a las pruebas.

La instrucción, es una etapa del proceso que consiste en el conjunto de actos procedimentales de las partes y del juzgador, necesarias para que el asunto se encuentre en estado de dictar sentencia. Dentro de esta etapa, el objetivo es ilustrar

⁴⁴ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Op. Cit.*

⁴⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op.Cit.*, p. 17.

al juzgador acerca de cuáles son los puntos controvertidos y los documentos fehacientes a fin de acreditar las pretensiones que de su demanda se desprenden.

Una vez agotadas las diligencias procesales pendientes, queda cerrada la instrucción, lo que significa que la Sala Regional respectiva, ya se encuentra en aptitud de emitir sentencia. Cerrando así la primera etapa del procedimiento, prosiguiendo la etapa de sentencia.

En la etapa de resolución o sentencia, el Magistrado instructor debe realizar un razonamiento, denominado según la teoría juicio lógico. Dentro del proceso contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la etapa de resolución, abarca desde el momento en que se cierra la instrucción hasta que la dicta la sentencia respectiva, la cual debe ser dentro de los sesenta días posteriores a que se dicte el auto que da por cerrada la instrucción, esto de conformidad a lo establecido en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El Magistrado instructor deberá formular un proyecto de sentencia, el cual será turnado a los demás magistrados que integran la Sala Regional respectiva fin de que emitan su voto y se apruebe la resolución.

La sentencia dictada en el Contencioso Administrativo, equivale a una resolución judicial que pone fin al procedimiento, la cual decide el fondo del asunto, es decir las pretensiones que fueron objeto de dicho juicio de nulidad.

A pesar de que la ley procesal que rige el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun no contempla los elementos o requisitos que deben contener las sentencias que ellos emiten; los mismos magistrados del multicitado órgano federal, han tomado una serie de elementos indispensables para la creación de las resoluciones que emiten. Dichos elementos o requisitos, han sido divididos por

estudiosos del derecho en dos: los requisitos formales y los requisitos sustanciales, el primer grupo se refiere a la forma de redacción, y los elementos de identificación del asunto que debe contener, por lo contrario, los requisitos sustanciales, van encaminados a los elementos internos o esenciales del proceso, como la congruencia, la motivación y la exhaustividad.

4.Efectos de la Sentencia

La sentencia definitiva es "...la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone término a un proceso."⁴⁶

La sentencia que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben ser fundadas en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda inicial, en relación con la resolución impugnada. De acuerdo con la doctrina las sentencias emitidas por este órgano jurisdiccional pueden ser sentencias declarativas, constitutivas o de condena.

En el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en seguida se transcribe, se señala que las sentencias se fundaran en derecho. Así pues las sentencias que dicte el tribunal fiscal, deberán estar ajustadas a derecho, cumpliendo los principios contenidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

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

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar

⁴⁶ OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal*, Novena Edición, México, Oxford, 2003, p. 189.

en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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

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

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

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.⁴⁷

En aras al contenido del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

⁴⁷ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Op. Cit.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.⁴⁸

De lo anterior se desprende que además de una declaratoria de nulidad, se puede dar una declaratoria de nulidad para efectos, declarar la nulidad y además reconocer un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, lo que se conoce como sentencia de condena y también declarar la nulidad restituyendo al actor en el goce de los derechos afectados. En los dos

⁴⁸Idem.

últimos supuestos que refiere el artículo previamente trasunto, esto es, en las sentencias de condena, es donde debe enfocarse el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalándose en el propio precepto que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, éste deberá cumplirse en el plazo legalmente estipulado.

No pasa inadvertido, que el referido artículo señala que pasando el término legal, sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización, misma que será determinada por la Sala que haya emitido la sentencia, tramitándose vía incidental.

Es de resaltar, que no obstante que hubiera violaciones de forma o de procedimiento, tratándose de facultades discrecionales la sentencia no precisará los términos en que la autoridad demandada debe dictar su nueva resolución.

A) Comparativo de Resoluciones Dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Anterior a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente se limitaba a declarar la Anulación del acto combatido, sin entrar al estudio de fondo en el que se declaren los derechos subjetivos de todo gobernado, por lo que en caso de existir una sentencia que fuera necesaria su ejecución, ésta resultaba ineficaz, ya que no existía ordenamiento legal que regulara la forma en que debía resarcirse el daño causado, ni los medios de apremio que sancionaran al funcionario que no cumplía en tiempo y forma con la ejecución del fallo final.

Un claro ejemplo de este tipo de resoluciones se transcribe textualmente, demostrando la limitante de las Autoridades que integran el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa a declarar la nulidad, en este caso para efectos, sin precisar los lineamientos necesarios para su ejecución.

Sentencia emitida por la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fecha 20 de mayo del año 2005.

I.- No se sobresee en el presente juicio.

II.- La parte actora probó su pretensión, en consecuencia;

III.- Se declara la nulidad para efectos de la resolución impugnada que ha quedado precisada en el Resultado Primero de este fallo.

IV.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.”

En cambio, aun cuando en su mayoría las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a partir de la vigencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consideró que siguen limitándose a decretar la Anulación de la resolución impugnada, existe jurisprudencia en la materia que ha permitido a los juzgadores ir más allá de la simple nulidad del acto, ya que se valen de las disposiciones legales aplicables que regulan la ejecución de sentencia, así como de los medios de apremio, permitiendo hacer cumplir las resoluciones de manera pronta, completa, expedita e imparcial.

Sin embargo, el que un particular tenga que acudir a una autoridad dependiente del Poder Judicial de la Federación, como son los Tribunales Colegiados de Circuito, para hacer valer el juicio de amparo en caso de que se vea afectado en sus garantías individuales por la inejecución de una resolución definitiva, limita a los gobernados a la impartición de una justicia retenida, juicios largos y confusos en su ejecución.

Resultando aplicable a manera de comparativo con la anterior sentencia que sólo se limita a declarar la nulidad para efectos de la resolución combatida, el siguiente extracto de sentencia que tiene efectos de plena jurisdicción.

Sentencia emitida por Acuerdo del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, México, Distrito Federal, respecto de un Recurso de Revisión Fiscal interpuesto por la Autoridad Administrativa, expediente número 111/2006, correspondiente a la sesión de día 4 de mayo de 2006.-

... Por último, en el tercer agravio, la autoridad recurrente sustancialmente esgrime que la sentencia impugnada es ilegal, ya que varió la *litis*, pues esta consistía en determinar si procedía o no al trámite la solicitud de devolución, por lo que al pronunciarse respecto al fondo del asunto y reconocer un derecho subjetivo a la ocursoante causa agravio al fisco federal, dado que la autoridad demandada no ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre si es legal o no la devolución solicitada, pues lo único que hace en la resolución recurrida es devolver la documentación para el efecto de que se presente de nueva cuenta acompañada con todos los documentos necesarios, motivo por el que la sala solo tenía competencia para pronunciarse respecto a la procedencia o no de la solicitud y no respecto a la devolución solicitada por la actora, violando lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación al modificar actos que no fueron impugnados de manera expresa de la demanda y resolver cuestiones que no fueron parte de la *litis*.

Asimismo argumenta que es inexacta la consideración de la responsable en el sentido de que la autoridad debe devolver la cantidad solicitada, junto con sus accesorios e intereses correspondientes, reconociendo así un derecho subjetivo a la actora, cuando la autoridad no se ha pronunciado al respecto, pues la autoridad en ningún momento negó la devolución solicitada, sino únicamente devolvió la promoción y documentación para que cumpliera con todos los requisitos indicados en la propia resolución, por lo que la sentencia es contraria a derecho al analizar directamente la solicitud de devolución.

Es infundado el agravio esgrimido.

Lo anterior es así, toda vez que debe atenderse al hecho de que según los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es actualmente un tribunal de plena jurisdicción, y no sólo de simple anulación, por lo que es evidente que cuenta con plenas facultades para emitir una sentencia que defina, establezca y declare cuales son los derechos subjetivos de las partes en el conflicto, tal como lo establece el artículo 239, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.”

Es aplicable a la anterior consideración el criterio I.4o.A.372 A emitido por este Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Tomo XVI, septiembre de 2002, del Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, páginas 1466, Novena Época, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO. El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la

legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida a favor del administrado.”

Igualmente es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 2ª./J. 41/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 226, tomo XI, mayo de 2000, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

“SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENULTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, llevan por rubros “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.” y “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ULTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.”, nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o

fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior lo que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecer como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiere incurrir la autoridad demandada”.

De las tesis transcritas se desprende que el Código Fiscal de la Federación actualmente adopta para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, consistiendo este en: a) objeto de mera anulación; y, b) subjetivo o de plena jurisdicción.

Al respecto, cabe manifestar que el primer modelo tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, es decir, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad; y en el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, caso en el cual la sentencia tiene el alcance no sólo de anular el acto, sino de también de fijar el contenido y alcance de los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos; es decir, en estos casos, será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación pretérita o indebidamente no reconocida a favor del administrado, lo cual no significa una sustitución de facultades propias o inherentes de la autoridad administrativa demandada, ya que la facultad conferida actualmente al Tribunal de referencia establece que previa la declaratoria de nulidad deberá pronunciarse sobre la existencia del derecho subjetivo y formular la condena, indicando la manera y términos en que se vincula al demandado a un dar, hacer o no hacer, de tal suerte que se restablezca el equilibrio jurídico violado.

Por lo anterior y siguiendo las consideraciones hechas en líneas anteriores, se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es tan sólo un tribunal de simple o mera anulación, sino que cuenta con plena jurisdicción para emitir una sentencia que dilucide la existencia y contenido de los derechos subjetivos en disputa y, en este orden de ideas, si el acto impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es de carácter administrativo y por lo mismo puede conceptuarse como la declaración de la voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa, entendido también como una resolución administrativa que se pronuncia respecto de un derecho subjetivo que luego es ventilado y discutido en el juicio contencioso administrativo, es evidente e indiscutible que el tribunal revisor debe evaluar el mérito de tal decisión como acto de voluntad que es, asumida por la Administración Local de Recaudación del Norte del Distrito Federal, del Servicio de Administración Tributaria, calificando su legalidad y la justificación pertinente.

En ese tenor, se concluye que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está facultado para determinar que se le devuelva a la actora el saldo a favor por concepto del Impuesto al Valor Agregado debidamente actualizado y con el pago de intereses, en virtud de que estimó que la actora había dado cumplimiento a lo

previsto en los artículos 22 del Código Fiscal de la Federación, 6 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Regla 2.2.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dos, pues había utilizado la forma 32, acompañada del anexo 1 donde aparece el saldo que solicitó, así como la información de los proveedores, prestadores de servicios y arrendadores que representan el 80% del valor de sus operaciones.

En efecto, en virtud de que la devolución es una facultad reglada que se encuentra prevista en los preceptos señalados, dado que la autoridad administrativa actuó en contravención a la norma aplicable, así como, fuera de su competencia por razón de tiempo –tal como se señaló en el estudio del segundo agravio- es inconcuso que pueda determinarse la devolución del saldo a favor, pues las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden pronunciarse y determinar que se restituya a la parte actora el derecho que le fue violado o desconocido, motivo por el cual, este tribunal considera que el efecto de la nulidad decretada fue correcto.

En ese tenor, ante lo infundado de los agravios esgrimidos, lo conducente es declarar infundado el presente recurso de revisión fiscal.

NOTIFÍQUESE, con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen, y en su oportunidad archívese el toca.⁴⁹

Considerando que el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la práctica es un órgano de control de legalidad y de simple anulación y, por tanto, carece de facultades para hacer cumplir de manera coactiva sus propias determinaciones, aun cuando el inciso c) de la fracción I del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, autoriza la sustitución de la autoridad fiscal en el caso de que ésta no de cumplimiento a la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita. De ahí que cuando el particular pretenda de manera inmediata la anulación del acto y de manera mediata el cumplimiento por parte de la autoridad de una obligación de no hacer, como lo es el que no se le cobre, la pretensión queda plenamente satisfecha con la simple emisión de la sentencia de nulidad. Mas no es así cuando la pretensión última es el cumplimiento por parte de la autoridad de una obligación de dar o de hacer, como lo es el regresar una cantidad recibida de manera indebida, toda vez que si la autoridad se niega a cumplir con la obligación determinada en la sentencia de nulidad, la pretensión del particular no queda satisfecha plenamente con la simple anulación del acto.

⁴⁹Extracto de resolución emitida en el recurso de revisión fiscal 111/2006, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito del Poder Judicial Federal.

Siendo que a partir del 1° de enero del año 2006, legislativamente se debe tener un Tribunal Contencioso Administrativo en materia Federal que se encuentra dotado de plena jurisdicción para hacer cumplir sus fallos, radicando entonces el problema en los mismo Juzgadores que siguen limitándose a declarar la nulidad de las resoluciones combatidas, sin establecer las bases para que el particular pueda ejercitar la plena jurisdicción al ejecutar una sentencia.

Aun cuando en los casos de negativa de las autoridades fiscales para cumplir con obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, procede la queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que tiene facultades para imponer multas de apremio, requerir al superior jerárquico y poner en conocimiento de la contraloría interna la conducta negativa de la autoridad, de persistir ésta, el particular puede acudir al juicio de Amparo Indirecto; siendo el Poder Judicial Federal, a diferencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el órgano que dispone de los medios coercitivos idóneos para hacer cumplir sus resoluciones, sea que se aplique el procedimiento que establece el artículo 105 de la Ley de Amparo, o bien, que se consigne penalmente al funcionario que actúa como autoridad fiscal, por desobediencia en los términos de lo dispuesto por el artículo 208 de la citada Ley de Amparo.

V. PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y COMPARACIÓN INTERNACIONAL.

“...Ordenar que en un caso concreto las cosas vuelvan a su primitivo estado, ordenar positivamente algún acto, no es ciertamente administrar, sino que es consecuencia natural del ejercicio de la jurisdicción... En cuanto a la resolución del caso particular, rige el derecho común, según el cual la sentencia del magistrado tiene plena fuerza coactiva, ordenando tanto el hacer como el no hacer; y en principio ninguna noción justifica una excepción a favor de la administración pública... Negando el *imperium* a la *iurisdictio*, es decir, negando la posibilidad de que la sentencia sea ejecutable incluso por la fuerza, podría uno preguntarse a qué se reduciría la garantía tan solemnemente conferida al ciudadano. Al particular que ha ganado un litigio contra la administración no le quedará otro consuelo que un trozo de papel del que, entre tanto, no podrá hacer uso alguno.”

– Orlando, Vitorrio Emanuele

En el momento que un órgano jurisdiccional emite una resolución, debe estudiarse con la misma importancia, la pretensión de la parte actora como la resolución de la ejecución que se genere, toda vez que del análisis que haga el juzgador en el proceso de emitir una sentencia se desprende la manera en que se podrá restituir el derecho jurídico violentado del promovente.

“La ejecución de lo decidió en la sentencia es un proceso que tiene por objeto una pretensión que se satisface si el juez realiza una conducta distinta a una mera declaración, pues provoca un cambio en la situación existente de las partes: hay un cambio material”.⁵⁰

1. Procedimiento de ejecución de sentencias.

En el Contencioso Administrativo Federal en México, la etapa de ejecución o cumplimiento se presenta con posterioridad a la etapa concluyente (cuando se haya

⁵⁰ HUTCHINSON, Thomas, “La Ejecución de Sentencias contra el Estado de Argentina”, La Ejecución de Sentencias contra el Estado de Argentina, tema: La Tutela Judicial Efectiva en la Justicia Administrativa. Revista Jurídica de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, v.158, p. 33.

dictado la sentencia definitiva), a través del cual se ejecutan las determinaciones contenidas en la resolución emitida en el juicio; y en su caso cuando las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad, que por mandato de una resolución pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estén condenadas a realizar una acción u omisión, estarán obligadas a efectuarlos en los términos precisados a fin de dar cumplimiento a dicha sentencia; el cumplimiento de la resolución dependerá de la causal de licitud que se hubiera tomando en cuenta para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada. El contenido, alcance y efectos de la sentencia es el elemento esencial a partir del cual se construye el proceso de ejecución, ya que en base a éste es el contenido obligatorio de la sentencia a ejecutar. Una vez firme la sentencia, es necesario cumplir con el siguiente paso, es decir, hacer ejecutar lo juzgado.

Resulta aplicable a lo expuesto anteriormente, la tesis aislada emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a continuación se asienta:

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. A ELLA ESTÁN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD. Es principio generalmente aceptado en materia administrativa, que en la ejecución de una sentencia o solamente deben intervenir las autoridades que directamente tienen conocimiento del asunto, sino también aquellas que por razón de sus funciones deban intervenir en esa ejecución, por lo que se entiende que aplicando tal principio, las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación también deben ser inmediatamente cumplidas por toda autoridad que tenga conocimiento de ellas y que por razón de sus funciones deba intervenir en su ejecución, pues no solamente la autoridad que haya fijado con el carácter de demandada en el juicio de nulidad está obligada a cumplir la sentencia fiscal sino cualquiera otra autoridad que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución de ese fallo, como lo es el caso de las responsables en el juicio de garantías, de acuerdo con el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.⁵¹

⁵¹Séptima Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 25 de octubre de 1979, p. 36.

La doctrina internacional, establece dos formas en que puede llevarse a cabo la ejecución de las sentencias, estas son: la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como anteriormente se estableció, prevé un apartado dedicado tanto al cumplimiento voluntario como al “forzoso” de las sentencias.

A) Cumplimiento Ordinario de Sentencias.

La Ley que rige dicho procedimiento, establece que el plazo para que la autoridad demandada o cualquier otra involucrada lleve a cabo el cumplimiento de la resolución pronunciada por la Sala o Pleno es de cuatro meses, mismos que empiezan a correr una vez que la sentencia ha quedado firme, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo precepto que prevé los plazos en que la autoridad debe dar cumplimiento, de acuerdo al tipo de sentencia que se remita; mismo que a la letra establece:

ARTÍCULO 57.- Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades.

Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se

presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales⁵² para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

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

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.⁵³

⁵² Para un mayor entendimiento respecto de las facultades discrecionales, que se mencionan en el tercer párrafo, inciso b) de la fracción I del trasunto artículo el jurista Miguel Acosta Romero considera que se tratan de aquellas facultades que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención, el límite y el contenido de su intervención. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, 10ª. edición, México, Editorial Porrúa, p. 903.

Por otro lado, Andrés Serra Rojas, determina que La facultad discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar y/o contenido de su actuación. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Segundo curso, 17ª. edición, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 411.

Resulta aplicable, por su relación al tema la Tesis Aislada, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Sexta Época publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte CXXXVI, pág. 21; que a su rubro y texto establece: “**FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE EJERCITARLA RAZONANDOLA DENTRO DE LA LEY.** Es infundado el argumento de la autoridad responsable de que obra dentro de la ley al conceder o negar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en uso de la facultad discrecional que la misma le confiere, pues aun en ese supuesto, cabe precisar que el hecho de que una autoridad cuente con facultades discrecionales para la realización de determinadas actividades, no la libera de la obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, ni la faculta para actuar en forma arbitraria y caprichosa”.

⁵³ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. *Op. Cit.*

De lo anterior, se aprecia que se establece la obligación de la Sala relativa de informar a la autoridad demandada que no se interpuso juicio de amparo en contra de la sentencia o en su caso el particular bajo protesta de decir verdad informará a la autoridad que no interpuso dicho juicio, para que empiece a correr el plazo para cumplir la sentencia, de no darse ninguno de estos supuestos, la autoridad dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha en que venció el término de quince días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado, en caso que no lo solicite, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezarán a correr a partir de que hayan transcurrido los quince días para interponer el juicio de amparo.

Se comparte el criterio del jurista Lucero Espinoza, respecto a la ambigüedad con la que el legislador redactó el artículo 57, toda vez que este precepto establece tres supuestos distintos, conforme al cual debe iniciarse al cómputo para el cumplimiento de la sentencia; siendo esto contradictorio a lo previsto por el artículo 52 con relación al 53 de la ley de la materia, “mismos que disponen que el plazo para dar cumplimiento a la sentencia se inicia a partir de que ésta ha quedado firme.”⁵⁴

B) Cumplimiento Sustituto de la Sentencia

Posteriormente, en el artículo 58 se establecen las reglas a seguir a fin de asegurar el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; esto una vez vencido el plazo de cuatro meses antes referido, por lo que este órgano jurisdiccional 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.

⁵⁴ LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Op. Cit.* p. 320.

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

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

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

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

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

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

d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.⁵⁵

De lo anterior surgen los comentarios siguientes:

1. El precepto no señala cuantas multas podrán imponerse a la autoridad demandada, hasta antes de avisarle a su superior jerárquico, al parecer son dos, y si persiste la renuencia de la autoridad podrá requerirse 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 en el monto. Aunado a lo anterior, se considera que se deja

⁵⁵Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. *Op. Cit.*

al arbitrio del funcionario judicial, el secretario o Magistrado Instructor la facultad de decidir las veces en que podrá llevarse a cabo dichos requerimientos.

2. Respecto a lo establecido por el inciso c) del precepto legal que aquí analizamos, se considera que en primer lugar no se encuentra reglamentado como se dará la sustitución del cumplimiento, es decir, que funcionario deberá ser comisionado para llevar a cabo la ejecución de la sentencia; y en segundo lugar tampoco se especifica cuál puede ser la naturaleza del acto que permita dicha sustitución, es decir, lo que se considera necesario a fin de otorgarle a la parte actora seguridad jurídica en dicho proceso.

- a. Desde el punto de vista del redactor del presente trabajo, se estima que los actos que por su naturaleza quedan fuera de ser ejecutados de acuerdo a lo reglamentado por el inciso c) del artículo 58, son aquellos en los que la autoridad demandada, “tenga” que restituir al actor de una suma de dinero como pueden ser la devolución de créditos fiscales, otorgamiento de pensiones jubilatorias, entre otros; en tales condiciones, al ser actos que no pueden ser ejecutados más que por la propia autoridad que los emitió en primer término o su superior jerárquico, si este fuere el caso, se deduce que no se encuentra previsto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el medio de coacción efectivo a fin de obligar a que aquélla autoridad cumpla con lo mandado.

La anterior problemática, también ha sido prevista por la Magistrada María Teresa Olmos, integrante de la Séptima Sala Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que al tratar el tema del cumplimiento sustituto en las sentencias de condena, refiere lo siguiente:

...Debemos tomar en cuenta que la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo entró en vigor de 2006 y que hasta la fecha no ha habido necesidad de ese cumplimiento sustituto, pero el problema ya se ve venir siendo las sentencias en donde se condena al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado a tomar en cuenta para otorgar la pensión jubilatoria, compensaciones de las que gozó el jubilado en el último año de servicios, esto es, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, a fin de cumplir la sentencia dictada por este Tribunal deberá determinar nuevamente la cantidad que corresponde al jubilado tomando en cuenta esa compensación que se había omitido y como ello llegar a una cuota mayor y consecuentemente pagar las diferencias desde el momento en que se otorgó la jubilación hasta aquel en que se entreguen las diferencias y se fije la nueva cuota.

La mayor parte de las quejas que se presentan en el Tribunal son precisamente en contra del Instituto Mexicano de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado por omisión total o defecto en el cumplimiento, por lo que al agotar todos los pasos a que se refiere el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sin obtener el cumplimiento procederá a dar cumplimiento sustituto de la sentencia, para lo que deberá llevar a cabo las operaciones necesarias a fin de llegar la nueva cuota y determinar las diferencias a pagar, lo que no resulta tan complicado, pero sí lo es obtener acceso al presupuesto del Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado para efectuar el cargo correspondiente y si no hay provisión suficiente se tendrá que solicitar una remesa especial para cumplir con esta obligación, lo que podrá ocurrir en el ejercicio presupuestario de que se trata o hasta el siguiente.⁵⁶

2. Recurso de Queja previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En 1988, se introdujo el recurso de queja, dentro del procedimiento contencioso administrativo, mismo que contemplaba que la parte afectada podría incurrir en queja ante la Sala que tuviera conocimiento del respectivo juicio de nulidad, para los casos en que no se hubiera cumplido la sentencia dentro del término legal correspondiente, o bien, que la autoridad demandada, en el proceso de cumplimiento hubiera incurrido en exceso o defecto, o repetición del acto reclamado.

Esta figura jurídica, también fue creada con el propósito de desplazar al juicio de amparo indirecto como el medio idóneo para obligar a la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Fiscal. Sin embargo como ya se ha

⁵⁶OLMOS JASSO, María Teresa, "Cumplimiento de las Sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", artículo publicado en la Revista Práxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, número 3. Año 2010.

comentado, dicho propósito ha fracasado, toda vez que es óbice que el número de juicios de amparo que se interponen en función de la falta de cumplimiento de la autoridad demandada en el juicio de nulidad, sigue siendo un número creciente.

La queja por incumplimiento de sentencia firme procede ante la Sala Regional, Pleno o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que emitió la sentencia; la propia legislación establece, que una sentencia se considera firme cuando: a) No admita en su contra recurso o juicio; b) Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y; c) Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

El recurso de queja, de acuerdo con lo que establece la fracción II, del inciso a), del artículo 58 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede en contra de los siguientes supuestos:

ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

(...)

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

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

- 1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.
- 2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.
- 3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.
- 4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.⁵⁷

Este recurso sólo podrá interponerse por una ocasión, excepto en el caso que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, dado este supuesto podrá

⁵⁷ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. *Op. Cit.*

interponerse en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a la instancia de queja.

A continuación se realiza una breve síntesis de los supuestos previstos por el transcrito artículo 58:

- a) Indebida repetición.- La queja interpuesta por la indebida repetición consiste cuando la autoridad demandada al pretender dar cumplimiento a la sentencia, vuelve a emitir un acto en los mismos términos que el impugnado.

 - b) Por exceso o defecto.- La queja en contra de este supuesto, sólo es procedente cuando la sentencia emitida por el Tribunal Federal ordene cumplir o acatar un acto y la autoridad al efectuar dicho cumplimiento, no se ajuste al alcance del fallo emitido.

 - c) Cumplimiento fuera del plazo.- Como el propio nombre lo indica, ésta queja procede cuando, una vez pronunciada la sentencia definitiva, en la que se haya precisado la forma y términos de manera clara, en que la autoridad debe cumplir ese fallo, la autoridad comienza a realizar actos tendenciosos fuera del término de cuatro meses, establecido por ley.

 - d) Por Omisión.- La queja por omisión procede cuando la autoridad no da cumplimiento a la sentencia una vez que ha transcurrido el plazo que establece el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En este supuesto la parte favorecida en el fallo, podrá promover en cualquier tiempo a fin de “obligar” a la autoridad a acatar la resolución. “La queja por omisión, únicamente procederá en los casos en que
-

la sentencia definitiva confiera al actor una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.”⁵⁸

El término genérico para la interposición de la queja es de quince días hábiles, a partir de que surta efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que lo provoca; sin embargo el plazo para la interposición de la queja por omisión total del cumplimiento de la sentencia definitiva se encuentra condicionado a que no hayan prescrito el derecho del promovente.

En virtud de lo anterior, se considera que la única modificación fáctica ha sido la relativa a que previo a acudir ante los juzgados de distrito debe agostarse el recurso de queja, toda vez que en la actualidad, la parte actora para poder obtener el total cumplimiento al fallo protector emitido por la Sala o Pleno del Tribunal en comento, sobre todo en sentencias de condena, debe acudir ante el juzgado de distrito, por medio de la vía de amparo directo; para corroborar lo anterior, se adjunta al presente trabajo de investigación, la resolución de fecha diez de marzo de dos mil once, emitida por la Tercera Sala Regional de Occidente, misma que declara la nulidad de las resolución de negativa ficta recaída a la solicitud de incremento de cuota diaria de pensión (ANEXO 1); la resolución de siete de noviembre de dos mil once emitida por la precitada sala fiscal, misma que resuelve fundada el recurso de queja hecho valer por la parte actora, toda vez que trascurrido el plazo previsto por ley, la autoridad, en este caso la Delegación Estatal en Jalisco del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue omisa a dar cumplimiento a la anteriormente referida resolución (Anexo 2); asimismo se anexa la demanda de amparo promovida por la parte actora, en el que señala como acto reclamado el

⁵⁸ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Op. Cit.*, p. 346.

incumplimiento por parte de la autoridad demandada (en el juicio de origen) a la sentencia de diez de marzo de dos mil once (ANEXO 3).⁵⁹

La anterior premisa se robustece con la tesis aislada que indica:

QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE DICHO RECUSO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO INDIRECTO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE NULIDAD.- El artículo 58, II, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula el trámite del recurso de queja cuando la autoridad omite cumplir la sentencia dictada en el juicio de nulidad. Consecuentemente, antes de acudir al amparo indirecto para lograr el cumplimiento de la mencionada resolución, debe agotarse el referido medio ordinario de defensa, pues de lo contrario el quejoso carecerá de interés jurídico para acudir a la vía constitucional.⁶⁰

Por lo anterior se insiste en que el recurso de queja tal y como ahorita está instituido, es insuficiente para establecer un control claro de vigilancia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En realidad para una óptima institución para la vigilancia del cumplimiento de sus resoluciones, deberá otorgársele a ese órgano la posibilidad de denunciar la destitución y formulación de querrela ante la Secretaría de la Contraloría o ante el Ministerio Público Federal, tal y como se encuentra contemplado en el procedimiento de ejecución del juicio de amparo, ya que si bien se afirma que al recurrir a la jurisdicción penal no se está efectuando exactamente un acto tendiente al cumplimiento de las sentencias; sin embargo, sí es un medio de coacción efectivo que obliga a la autoridad dar cumplimiento a la sentencia y de no ser así será separado de su cargo y consignado ante el Juez de Distrito Correspondiente a fin de que se le procese por el delito que encuadre su conducta de desobediencia. “Si esto {último} fuera el caso, estaríamos ante el avance más importante que el Tribunal Federal habría dado en cuanto a su autonomía e independencia, pues se constituiría como Tribunal de plena jurisdicción

⁵⁹De los anexos señalados, se omiten los datos personales de la parte actora en el juicio de nulidad 4655/08-07-03-8, de conformidad con el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

⁶⁰Novena Época. Tesis Aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Mayo de 2011, p. 1273.

con facultades suficientes y bastantes para vigilar el cumplimiento de sus propias resoluciones⁶¹ (lo resaltado es propio).

⁶¹SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C, *Op. Cit.*, p. 595.

VI. LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN UN AMBITO INTERNACIONAL

1. La Ejecución de la Sentencia Contencioso Administrativa en el Reino de España

La problemática actual que enfrenta el sistema contencioso administrativo federal en México, en cuanto al desacato de las autoridades administrativas para dar cumplimiento a los fallos pronunciados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es ajeno a nuestro país, claro ejemplo es España, tal y como lo establece el autor Moisés Bermejo Garde, letrado del Parlamento de Navarra “Resulta por todos conocido que uno de los problemas más importantes que tienen planteado la jurisdicción contencioso-administrativa, es el del cumplimiento de las sentencias dictadas contra las Administraciones Públicas...”⁶², posteriormente Ignacio Borrajo, se pronunció en el siguiente sentido, en relación al tema citado con antelación: “En España las sentencias dictadas contra las Administraciones Públicas se cumplen cuando y como éstas quieren. Lógicamente se cumplen raras veces y normalmente mal.”

De acuerdo con la ley de jurisdicción contencioso administrativa de 1956, la ejecución de las sentencias la llevaban a cabo los órganos de la administración y no los Tribunales que las dictaban, el artículo 103 de dicha ley, establecía que la ejecución de las sentencias correspondían al órgano que hubiera dictado el acto o la disposición objeto del recurso con lo cual quedaba en suspenso todo el sistema de garantías configurado en vía contenciosa. En efecto, siendo que una de las manifestaciones de un estado de derecho, es la ejecución de las sentencias firmes; y si en los términos del artículo en comento se deja en manos de la administración la

⁶²BERMEJO GARDE, Moisés, “Sobre la Ejecución de Sentencias Contencioso-Administrativas con la Administración Pública” fecha de consulta: 04 de enero de 2012, www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?...Rf

ejecución de las sentencias desfavorables, inmediatamente se priva a los particulares al acceso a la justicia.

No obstante, en dicha ley ya existía un avance en cuanto a la ejecución de sentencias, toda vez que en su artículo 110 se otorgaba facultades al Tribunal sentenciador para adoptar, a instancia de parte, cuantas medidas se estimaran adecuadas para que se llevase a cabo la ejecución de la sentencia.

Posteriormente con la Constitución Española de 1978, en especial sus artículos 24, 117 y 118, se estableció que el proceso de ejecución de sentencias corresponde estrictamente al juez.

En el artículo 117 de la Constitución Española, en su tercer punto, se establece la potestad jurisdiccional que comprende tanto las facultades necesarias para juzgar, como para hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos:

Artículo 117

...

3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.⁶³

Por otro lado, el artículo 24 de la citada Legislación Española, que contempla el derecho a la tutela judicial, (artículo que se considera homólogo al artículo 17 de Nuestra Carta Magna), establece lo siguiente:

Artículo 24

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los

⁶³ Constitución Española, última reforma, publicada el 27 de septiembre de 2011, en el Boletín Oficial del Estado (BOE número 233), fecha de consulta: 04 de octubre de 2011, http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.⁶⁴

Lo anterior queda reforzado por lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Española que establece:

Artículo 118

Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes los jueces y tribunales así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.⁶⁵

La interpretación por parte del Máximo Tribunal de España, versó en tres sentencias relevantes: la primera de ellas identificada como STC 1/1981, de 26 de enero, en la que se declaró que el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada por el anteriormente transcrito artículo 24 constitucional, incluía que fueran los tribunales de justicia quienes diriman todas las contiendas ejerciendo con plenitud y exclusividad la potestad jurisdiccional que les corresponde. Sin embargo, es en la segunda sentencia pronunciada por el alto tribunal, identificada como STC 32/1982, de 7 de junio donde, por primera vez y de manera directa, se va a configurar el derecho a la ejecución de las sentencias como una parte sustancial del contenido del derecho a la tutela jurisdiccional del referido artículo 24; pronunciándose el Tribunal en los siguientes términos:

...El Derecho a la tutela efectiva (...) exige también que el fallo se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario será convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan a favor de alguna de las partes, en meras declaraciones de intenciones.⁶⁶ (Lo subrayado es propio)

⁶⁴ “Nos encontramos sin lugar a dudas ante el artículo más complejo de la parte dogmática de nuestra Constitución española. No en vano es el derecho que más demandas de recurso de amparo constitucional genera. La titularidad de este derecho es de todas las personas. La tutela judicial efectiva protege, antes que nada a los individuos, personas físicas, nacionales o extranjeras, titulares de derecho e intereses legítimos, y frente a los poderes públicos. Pero, esto no obstante, el Tribunal Constitucional ha reconocido también la titularidad de este. Angeles, letrada de las Cortes Generales. “Congreso de Diputados, Análisis de la Constitución Española”, Enero 2011, fecha de consulta: 04 de octubre de 2011, <http://www.congreso.es/consti/constitución/indice/sinopsis.jsp?art=24&tipo=2>

⁶⁵ Constitución Española. *Op. Cit.*

⁶⁶ BERMEJO GARDE, Moisés, *Op. Cit.*

A partir de esta afirmación que conecta la ejecución de las sentencias con un derecho fundamental, el Tribunal constitucional añade que la administración está obligada a ejecutar los fallos pero que esa obligación no se vincula a una potestad administrativa sino que implica la realización de un deber de colaboración con la justicia. Por lo que se deduce, que al ejecutar las sentencias el órgano administrativo no está ejerciendo, en realidad, una potestad administrativa, sino concretando el deber de cumplir los fallos judiciales y colaborando con los tribunales.

Por último en la sentencia conocida como “Sentencia sobre el Ayuntamiento de San Fausto de Campcentelles”, identificada como STC 67/1984, desarrolló la interpretación del sistema de ejecución de sentencia contencioso administrativas diseñado en la Ley de la Jurisdicción, misma que dada la relevancia que al tema de este trabajo de investigación refiere, se transcribe de forma íntegra:

...La violación del artículo 24 de la Constitución se habrá producido si el órgano judicial no ha adoptado las medidas pertinentes para hacer ejecutar lo juzgado. Tales medidas se encuentran previstas por la legislación aplicable, que, con carácter general, es la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, (LJCA), siendo de aplicación en lo no previsto en la misma, de carácter supletorio, la Ley de Enjuiciamiento Civil y las disposiciones orgánicas del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales, de acuerdo con la disposición adicional sexta de la LJCA.

(...)

Aún cuando no es tarea del Tribunal el determinar cuáles son las medidas de posible aplicación, debe examinar si las previstas por la legislación han sido o no aplicadas en la medida en que ello sea necesario para determinar si se ha vulnerado o no el artículo 24 de la Constitución.

(...)

En este sentido, por lo que aquí interesa, debe señalarse que el artículo 110, números 1, 2 y 3 de la LJCA, establece:

1. El Tribunal sentenciador, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones señaladas en los casos respectivos adoptará, a instancias de las partes interesadas, cuantas medidas sean necesarias para promoverla y activarla.
2. Si transcurriesen seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia por la Autoridad Administrativa o desde la fijación de indemnización sin que se hubiere ejecutado aquélla o satisfecho ésta, salvo lo previsto en el artículo 105, el Tribunal, con audiencia de las partes, adoptará las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado.
3. Sin perjuicio de ello, deducirá el tanto de culpa que correspondiese por delito de desobediencia para su remisión al Tribunal competente.

La interpretación de ese precepto, en conexión con los demás referidos a la ejecución de sentencias (artículos 103 a 112, LJCA), debe hacerse, según ha señalado el Tribunal en

reiteradas ocasiones en relación con las Leyes, de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental.

La aplicación de este criterio interpretativo conduce a las siguientes afirmaciones:

- A) Es obligatorio para la Administración que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso, la ejecución de la resolución recaída (artículo 118 de la Constitución).
- B) La ejecución de sentencia corresponde, en principio, al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso (artículo 13 LJCA), debiendo interpretarse esta competencia no como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir lo decidido por las sentencias y resoluciones –que constituye en cada caso una obligación para la Administración –y de prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de sentencias (artículo 118 de la Constitución).
- C) El cumplimiento de esta obligación debe producirse –con carácter general- dentro del plazo de seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia o desde la fijación de la indemnización (artículo 110.2 LJCA).
- D) Cuando se incumple esta obligación de ejecutar la sentencia –y de colaborar con los Tribunales en el plazo legalmente establecido-, el Tribunal sentenciador, con audiencia de las partes, adoptará las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado; corresponde al Tribunal mencionado decidir cuáles son estas medidas, pero, desde la perspectiva constitucional que ahora interesa, debe señalarse que corresponde exclusivamente al mismo hacer “ejecutar lo juzgado” de acuerdo con las Leyes (artículo 13 de la Constitución) y requerir las colaboraciones que estime precisas (artículo 118 de la misma), por lo que ha de interpretarse que tales medidas no pueden quedar limitadas por la falta de ejercicio de la competencia, en el plazo legalmente previsto, por la Administración autora del acto o disposición, en orden a la ejecución de sentencia.
- E) Por último, el artículo 110 de la LJCA establece –con carácter imperativo que sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal sentenciador “deducirá el tanto de culpa que correspondiere por el delito de desobediencia para su remisión al Tribunal competente” (Se resalta por tener una estrecha relación con el tema del que trata la presente tesis).⁶⁷

Como se aprecia del extracto de la sentencia transcrita, la solución que el Tribunal Constitucional encontró para subsanar (de cierto modo) las lagunas jurídicas previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, fue considerar la potestad de los Tribunales de hacer ejecutar lo juzgado, como un derecho constitucional salvaguardado por el artículo 24 de la Carta Magna Española; de tal modo que se le facultó a los tribunales de hacer uso de todas las medidas cautelares y coercitivas, a fin de hacer cumplir lo mandado en los fallos emitidos. Asimismo al ampliar las potestades de los juzgadores, se les encomendó actuar en contra de la actitud negligente de las autoridades administrativas desobedientes; esto fue

⁶⁷BERMEJO GARDE, Moisés, *Op. Cit.*, *Vid.* sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de marzo de 1986, el Tribunal de instancia ante un incumplimiento superior a cuatro meses de su resolución, asumió la ejecución, adoptando dos clases de medidas al amparo del artículo 110 LJCA que, posteriormente fueron confirmadas por el Supremo Tribunal, por un lado, estimó remitir un tanto de culpa a la jurisdicción penal y por otro adoptó medidas sustitutorias de la inactividad administrativa.

facultando para remitir testimonio a los tribunales penales para instaurar procedimiento por el delito de desobediencia, mismo que actualmente se encuentra regulado en el artículo 112 de la Ley 29/1998 del 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mismo que a continuación se cita:

Artículo 112.

Transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el Juez o Tribunal adoptará, previa audiencia de las partes las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado.

Singularmente, acreditada su responsabilidad, previo apercibimiento del Secretario Judicial notificado personalmente para la formulación de alegaciones, el Juez o la Sala podrán:

- a) Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48.
- b) **Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.**⁶⁸

De lo anterior, se puede deducir que la decisión que el Tribunal Constitucional Español estableció fue muy acertada, toda vez que al elevar a rango constitucional la potestad del gobernado de que se ejecute las resoluciones pronunciadas en contra de las autoridades administrativas, le da mayor certeza jurídica al particular; por otro lado, el hecho de poder iniciar un procedimiento penal contra la autoridad que no acató la resolución ni los requerimientos efectuados por parte de las autoridades jurisdiccionales, personaliza más el acto administrativo, obligando así con todo el respaldo de la ley, a llevar a cabo el cumplimiento de la ejecutoria y eliminar rezagos jurisdiccionales.

⁶⁸ Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España, fecha de consulta: 10 de octubre de 2011, http://noncias.juridicas.com/base_datos/Admin/l29-1998.html. Vid. Exposición de Motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicado el 14 de julio de 1998 en el Boletín Oficial del Estado <http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/14/pdfs/A23516-23554.pdf>

A) Ejecución de Sentencias de Acuerdo con la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998.

Posteriormente el 13 de julio de 1998, con entrada en vigor de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se viene a confirmar lo sustentado tanto por la Constitución Española, como por los citados precedentes y se completa el proceso de judicialización de la ejecución de las sentencias, tal y como lo dispone el artículo 103 de dicha ley:

Artículo 103.

1. La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio competente al que haya conocido del asunto en primera o única instancia.
2. Las partes está obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que éstas se consignent.
3. **Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.**
4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.
5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta ley.⁶⁹ (Lo resaltado es propio).

Respecto al plazo que tiene la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, el artículo 104 de la ley en comento señala que posteriormente que se declaré firme una sentencia, se comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, una vez acusado recibo de la comunicación en idéntico plazo desde la recepción, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo; cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa y por

⁶⁹ *Idem.*

último que atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento.

En cuanto a las sentencias de condena, en el artículo 108 del citado ordenamiento, se establece el procedimiento que se deberá llevar a cabo en caso de incumplimiento por parte de la autoridad obligada, mismo que dispone:

Artículo 108

1. Si la sentencia condenare a la administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el juez o tribunal podrá, en caso de incumplimiento:
 - a. Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada, o, en su defecto, de otras administraciones públicas, con observancia de los procedimientos establecidos al efecto.
 - b. Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia, que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada.
2. Si la administración realizare alguna actividad que contraviniera los pronunciamientos, fallo, el juez o tribunal, a instancia de los interesados procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento.⁷⁰

En virtud de lo anterior, se puede suponer que el juez o tribunal, en caso de incumplimiento, podrá ejecutar las sentencias por sus propios medios o solicitar la colaboración de autoridades y agentes de la administración condenada, o en su defecto de otras administraciones públicas; “[también] podrá adoptar las medidas necesarias para la eficacia del fallo, entre las que se encuentran la ejecución subsidiaria con cargo a la administración condenada.”⁷¹

En tales condiciones se puede afirmar que los términos del precepto anterior, son los suficientemente amplios como para abarcar la mayoría de los supuestos de condena que se pueden dictar contra una administración pública, toda vez que al otorgar la facultad al tribunal de sustituir la actividad de la administración en cumplimiento de un fallo y con la perspectiva que tiene el Tribunal Constitucional

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ CHOLBÍA CACHÁ, Francisco A. y MERINO MOLINS, Vicente. *Ejecución de sentencias en el proceso contencioso administrativo e Inembargabilidad de Bienes Públicos*, LexOnova, 1ª. Edición, 2007, p. 281.

Español, referente al artículo 24 de la Constitución Española, se apoya a toda costa el derecho a la tutela judicial efectiva, sin importar el tipo de condena que contenga el fallo.

Robustece lo anterior, el extracto de la sentencia identificada como 166/1998 de 15 de julio de 1998, emitida por el Tribunal Constitucional, misma que es analizada en la Obra Ejecución de Sentencias en el Proceso Contencioso-Administrativo e Inembargabilidad de Bienes Públicos:

(...) Ahora bien, aun admitiendo que el principio de legalidad en materia de gasto público determine que cuando se trate de una sentencia de condena de carácter pecuniario el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas (STC 61/1984, fundamento jurídico 3º) y, además que ello provoca inevitablemente una demora inercial o institucional, achacable al sistema de garantías para el correcto manejo de los dineros públicos (STC 206/0193) tampoco cabe olvidar en contra partida, que del mencionado principio también se derivan otras exigencias desde la perspectiva del artículo 24.1 de la CE. Puesto que obliga como hemos declarado reiteradamente a que la administración pública, y en su caso, los tribunales, adopten las medidas necesarias a fin de garantizar que el mencionado derecho constitucional (a la tutela judicial efectiva) adquiera plena efectividad. Y en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener actuando con la debida diligencia, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas o hayan sido previstas, pues no cabe admitir que deje de hecho sin contenido un derecho que la constitución reconoce y garantiza.

(...) que el régimen general de pago previsto en el artículo 154.4 de la LHL, no garantiza por sí solo, que la entidad local deudora cumpla con el mandato judicial pudiendo posponer o diferir la ejecución de la sentencia y quedando así insatisfecho el derecho de crédito del particular acreedor, por la Inembargabilidad establecida en el artículo 154.2 de la LHL, en la medida de que se extiende a (los bienes en general de la hacienda local) y comprende los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no puede considerarse razonable desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que el artículo 24.1 de la CE. reconoce y garantiza no está justificada en atención al principio de eficacia de la administración pública ni con base en el de la continuidad en la prestación de los servicios públicos, no tampoco puede considerarse proporcionada en atención a la generalidad con que se ha configurado este obstáculo o limitación al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, excediendo así notoriamente la finalidad que la justifica.⁷²

El Tribunal Constitucional prosigue con el análisis de los intereses que entran en juego procurando analizarlos convenientemente para llegar a un resultado justo;

⁷² CHOLBIA CACHÁ, Francisco A. y MERINO MOLINS, Vicente. *Op. Cit.* p. 189.

al entrar en el análisis del apartado cuatro del artículo 154 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, llegando a tres afirmaciones:

1. Según el Tribunal de la redacción del artículo 154.4 de la LRHL, sólo se puede afirmar que el pago se acordará en la forma y los límites del respectivo presupuesto, sin que se imponga ninguna obligación adicional de comportamiento a la Entidad Local deudora, como puede ser el percibo de intereses, ni se establezca plazo concreto para llevar a puro y simple término la ejecución de la resolución judicial.
2. La segunda crítica al tenor literal del precepto en comento se pone de manifiesto en la imprecisión en la redacción cuando se haga necesario acudir como recurso a un suplemento o crédito extraordinario. Se señala en el mismo que deberá solicitarse al Pleno de la Corporación lo que ha llevado al máximo intérprete de la Constitución a afirmar la incongruencia de la solicitud por parte del particular perjudicado de las modificaciones cuando se ha dictado una sentencia y se conoce el importe y concepto que ha motivado la resolución judicial debidamente notificada al deudor
3. Por último alude el tribunal a la invocación realizada a otra vía legalmente posible para llevar a efecto la ejecución de la sentencia deduciéndose testimonio por delito de desobediencia.⁷³

Cabe mencionar, que este último punto aun ha desencadenado grandes controversias, toda vez que por un lado se establece que es insuficiente incurrir a la vía penal para llevar a cabo la ejecución de una sentencia, ya que son dos procedimientos distintos; sin embargo, por otro lado González Pueyo, establece “que toda vez que la Entidad Local actúa a través de sus órganos, los gestores públicos, que vienen encarnados por las respectivas personas físicas que en definitiva es el sujeto obligado al cumplimiento de la resolución, y de darse el incumplimiento o desacato por parte de éste, deberá de castigarse dicha conducta”.⁷⁴

Actualmente a pesar de los grandes avances procesales que ha implementado en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa en el Estado Español, no puede decirse con firmeza que sean medios definitivos para siempre y en todos los

⁷³ *Ibidem*, p. 192.

⁷⁴ GONZALEZ PUEYO, Jesús María, “Preocupante futuro de los Bienes Patrimoniales: examen a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de julio de 1998. Artículo publicado en línea, fecha de consulta: 10 de octubre de 2011. http://alcaldes.elconsultor.es/Content/ListaResultados.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAO29B2AeSZYllj9Innt/SyVK1+B0oQiAYBMk2JB_AEOzBiM3mkuwdaUciKasqgenlVmVdzhZAzO2dyPfee++999577733uiudTf338/XGZkAWz2zkravZ4hgKrfHz9+fb8/In7ROq+v3+Tv2s_KapdVv7C5XlBl6SVnb+p1/gybbNJ8tvO7P5iu0v/36P/36P/79P/7vzCbnuusfFpNP9vd3cVfxWX+Jpt8tvML26rNvld589nu3s69XlJVs7x+cv3_Z3i9s5UXVi+yyuMjaolo+yWrp4zKvG/r7s58sl.vJlm/CJsq6fxldnF/9mTdEHqzblw1q3f/D6xlqapAAAAWKE

casos la ejecución pronta y rápida de las sentencias condenatorias de la Administración Pública; toda vez que como refiere Germán Fernández Farreres en su artículo “La Posición del Tribunal Constitucional Español sobre el Privilegio de Inembargabilidad de los Bienes Públicos y la Ejecución de Sentencias Condenatorias de las Administraciones Públicas”: la ejecución se dirige a lograr la plena efectividad de la condena cuando el deudor no la cumple, de manera que, más allá de las intimidaciones y medidas indirectas que pueden preverse para “alentar” el cumplimiento, la ejecución reclama el empleo de medidas más expeditas.

2. Ejecución de Sentencias en el Contencioso Administrativo del Estado Bolivariano de Venezuela.

La ejecución de sentencias forma del proceso ordinario judicial, dicho proceso se encuentra integrado por un trio de elementos que deben llevarse de manera conjunta, estos son la acción, proceso y jurisdicción, por lo tanto el contencioso administrativo es un proceso al que le son aplicables los mismos principios y consecuencias del proceso general.

En Venezuela, la ejecución de las sentencias contencioso administrativas, deben desarrollarse con fundamento en los derechos y garantías que consagra la constitución, salvaguardando la equidad entre los derecho de la Nación y los intereses de los particulares; permitiendo así la efectiva exigibilidad y reparación por parte del Estado de sus actos. Asimismo la sentencia del Juzgado Superior Civil del Estado de Trujillo, el 21 de febrero de 2007, establece lo siguiente:

En un Estado Social de Derecho y de Justicia, la protección de los derecho sociales, tiene primacía constitucional, y no puede ser que el fraude o abuso de derecho del obligado los disminuya, como ocurre cuando se detiene la tutela efectiva que deben prestar los órganos de la administración de justicia con sus fallos, y debiendo al manejo de

privilegios no puede ejecutarse expeditamente, a pesar que dentro de los canales normales, lo dispuesto en la sentencia debía haberse cumplido.⁷⁵

El Sistema Contencioso Administrativo Venezolano prevé dos medios de ejecución: a) La ejecución voluntaria y b) la ejecución forzosa de la sentencia.

La Ejecución Voluntaria:

La decisión judicial una vez firme, debe ser ejecutada en los términos por ella establecidos; debiendo ser el órgano jurisdiccional quien ejerza el poder de juzgar hasta sus últimas consecuencias, en base al principio que rige el dicho procedimiento que el juez debe ser el que juzgue y haga ejecutar lo juzgado.

Esta ejecución voluntaria tiene su fundamento legal en el artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal:

Ejecución Forzosa de la Sentencias:

A partir de 1989 se le otorgó a los tribunales político-administrativos, las facultades para sentenciar y hacer ejecutar lo juzgado; sin embargo los Tribunales Contencioso Administrativos aún no cuentan con regulaciones que les permitan ejecutar plenamente sus fallos.

El procedimiento relativo a la ejecución forzosa de la sentencia comprende lo siguiente: Una vez que el Tribunal se ha percatado de que ha transcurrido el plazo para el cumplimiento voluntario el órgano jurisdiccional determina cuantas medidas considere procedentes para el cumplimiento del mandato, haciendo uso el juez de su poder de sustitución.

⁷⁵Sentencia del Juzgado Superior Civil, Mercantil, de Tránsito y de Menores, de la Circunscripción Judicial del Estado de Trujillo, el 21 de febrero de 2007 en el caso Olivia Ramona Matheus de León, fecha de consulta: 11 de octubre de 2011. vlex.com.ve

Cabe destacar, que la ejecución forzosa de las sentencias, es privativa a las de condena, toda vez que se impone a la administración una obligación de dar, hacer o no hacer. Es aquí donde se encuentran los obstáculos legales.

Suponiendo que el tribunal contencioso administrativo, emite una sentencia de condena referente al pago de dinero o entrega de cosas. En la vía ordinaria cuando el condenado no cumple voluntariamente, se obtiene el dinero para hacer frente a dicha obligación, mediante el embargo de sus bienes y el remate de ellos; sin embargo la administración pública está impedida de cumplir los fallos que en su contra se dicten, hasta en tanto no se realice la correspondiente previsión presupuestaria, por lo que lo único que resta es que el juez ordene que en los próximos ejercicios fiscales se incluyan tales partidas, tal y como se encuentra dispuesto por los artículos 85 y 86 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de Venezuela.

Artículo 85. Cuando la República sea condenada en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia notificará al Procurador o Procuradora General de la República quien, dentro del lapso de sesenta (60) días siguientes, debe informarle sobre su forma y oportunidad de ejecución.

Dentro de los diez (10) días siguientes de su notificación, la Procuraduría General de la República participará al órgano respectivo de lo ordenado en la sentencia.

Este último deberá informar a la Procuraduría General de la República sobre la forma y oportunidad de ejecución de lo ordenado en la sentencia, dentro de los treinta (30) días siguientes de recibido el oficio respectivo.

Artículo 86. La parte interesada, previa notificación, puede aprobar o rechazar la proposición del organismo público que corresponda y, en el último caso, el Tribunal debe fijar otro plazo para presentar nueva propuesta; si la misma no es aprobada por la parte interesada, o si el organismo respectivo no hubiere presentado alguna, el Tribunal debe determinar la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1. Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal, a petición de la parte interesada, debe ordenar que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva de los próximos dos ejercicios presupuestarios, a cuyo efecto debe enviar al Procurador o Procuradora General de la República copia certificada de la decisión, la cual debe ser remitida al organismo correspondiente. El monto que se ordene pagar debe ser cargado a una partida presupuestaria no imputable a programas.

2. Si se trata de entrega de bienes, el Tribunal debe poner en posesión de los mismos a quien corresponda. Si tales bienes estuvieren afectados al uso público a actividades de utilidad pública o a un servicio público prestado en forma directa por la República, el Tribunal debe acordar la fijación del precio mediante avalúo realizado por tres peritos,

nombrados uno por cada parte y el tercero de común acuerdo. En caso de desacuerdo, el tercer perito es nombrado por el Tribunal.⁷⁶

Otra de las problemáticas que se encuentra en este procedimiento, es la inembargabilidad de los bienes públicos, toda vez que el 73 de la ya citada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela, prohíbe el embargo de despachar mandamiento de ejecución contra los caudales del estado; toda vez que los bienes afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad pública, son los que en su mayoría conforman el activo de la entidad municipal.

He aquí donde encontramos la gran laguna jurídica en la que se encuentra el sistema contencioso administrativo de la República Bolivariana de Venezuela, toda vez que a pesar que se encuentran previstos en la referida Ley Orgánica, los procedimientos para llevar a cabo la ejecución forzosa de sentencias específicamente en aquellas de condena; no se prevén los medios coercitivos efectivos para llevarlos a cabo.

Cabe resaltar que el Estado de Venezuela, al igual que el nuestro, consagra en el rango Constitucional el derecho a la tutela judicial efectiva, según lo expresan los artículos 68 y 206 de su Carta Magna, que a continuación se transcriben:

Artículo 68. Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.

(...)

Artículo 206. La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley.

⁷⁶Ley Orgánica de la República General de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.554, Extraordinario de fecha 13 de noviembre de 2011. Decreto 1.556., fecha de consulta: 5 de diciembre de 2011. <http://legal.com.ve/leyes/C232.pdf>

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.⁷⁷

⁷⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria. Decreto N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000. <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto en los seis capítulos que comprende el presente trabajo de investigación, se arribó a las siguientes conclusiones:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente nombrado Tribunal Fiscal de la Federación, ha tenido diversas modificaciones desde su creación como Consejo de Estado, copia al sistema contencioso administrativo francés, hasta el tribunal que conocemos en nuestros días.

Dicha evolución, dio cabida a diversas reformas en cuanto a los ordenamientos que regulan, tanto de manera interna como procesal el funcionamiento del Tribunal de mérito. A partir del 1 de enero de 2006, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que advirtió un cambio en la naturaleza del tribunal, toda vez que pasó de ser un tribunal con facultades para emitir sentencias únicamente declarativas, a un tribunal con supuesta plenitud de jurisdicción en la importación de la justicia contencioso administrativa.

En palabras de Patricia García Carrasco, autora del artículo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: Tribunal con Plenitud de Jurisdicción, se asentó lo siguiente:

“En la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se otorga al fin al Tribunal señalado plena jurisdicción, es decir, ya contará con medios para hacer cumplir sus fallos...”⁷⁸.

⁷⁸ GARCÍA CARRASCO, Patricia, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: Tribunal de Plena Jurisdicción”. Nuevo Consultorio Fiscal, artículo publicado en línea, fecha de consulta: 10 de octubre de 2011, http://www.consultoriofiscalunam.com.mx/autories.php?id_autor=132.

Premisa que se consideró abiertamente falsa, toda vez y como fue desarrollado en a lo largo de la presente exposición, de acuerdo a las facultades que el legislador le ha otorgado y las normas que lo regula, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no puede ser considerado aún como un tribunal con plenitud de jurisdicción.

En el capítulo primero, se estableció, según la doctrina los elementos que un órgano jurisdiccional debe reunir para poder ser considerado como uno con plenitud de jurisdicción, siendo estos: *notio, vocatio, indicium, coertio e imperium*; y tras un análisis de las facultades de las que está investido el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deduce, que no cuenta con el elemento de *imperium*, ya que legalmente no tiene la capacidad de hacer eficaz sus propias determinaciones. Considerándose lo anterior, un grave problema para el contencioso administrativo federal mexicano, ya que de nada vale que se lleve a cabo un proceso si no es posible ejecutar lo decidido.

Posteriormente al tratarse sobre el origen del tribunal del que trata el presente trabajo, se advierte que el Contencioso Administrativo en México, fue instaurado con la finalidad de regular el actuar de la administración pública frente al Estado.

Se puede afirmar ampliamente que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha tenido a lo largo de estos setenta y seis años, una evolución lenta pero atinada en favor al gobernado, toda vez que cuenta con una amplia competencia tanto material como territorial, en un principio enfocándose únicamente en cuanto a la relación jurídica del fisco federal y del contribuyente, y posteriormente se le fue confiriendo competencia para conocer sobre materias de lo contencioso administrativo, abarcando desde contratos de obra pública celebrados por dependencias del Ejecutivo Federal, créditos fiscales emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social y diversos organismos públicos descentralizados, hasta

materias de comercio exterior previstos por el artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior, y según la tendencia que se ha demarcado, ésta seguirá en aumento.

Pese lo previamente narrado, se estima que el legislador no se ha percatado de la importancia de implementar un sistema jurídico eficaz de *facto* para el funcionamiento del contencioso administrativo, toda vez que en las leyes que lo regulan, así como en la ley orgánica, del multicitado tribunal, persisten lagunas jurídicas que impiden al particular hacer efectiva su garantía que le confiere el artículo 17 Constitucional, de acceder a una justicia pronta y expedita.

No pasa desapercibido, que ante la existencia de un real Estado de Derecho, con el simple hecho de que el juzgador estableciera las directrices de cómo debiera cumplirse la resolución emitida, la autoridad a quien le correspondiere la ejecución, tuviera que acatar y cumplir en el plazo previsto por ley; sin embargo no es el caso de México, ni de muchos otros países, como lo son España, Venezuela y Argentina, por lo que se han visto en la necesidad de seguir reformando y buscando los medios idóneos de coaccionar a las autoridades responsables e involucradas al cumplimiento y ejecución de los fallos.

Haciendo referencia a lo redactado en líneas previas y con una aplicación concreta al tema aquí desarrollado se llega a decir que de nada sirve el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establezca la facultad que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para declarar derechos subjetivos y condenar a la autoridad al cumplimiento de la resolución, si en el capítulo destinado al cumplimiento de las sentencias (ejecución de las mismas), no se prevén los medios idóneos para llevar a cabo las condenas impuestas a las autoridades demandadas. Por lo tanto se sostiene la premisa que indica qué el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional con plenitud de jurisdicción en potencia más no en acto.

Incluso, puede hablarse de que la autoridad responsable continúa realizando actos ya rebasados en la resolución nulificada para lograr su ejecución, siendo en este caso que al particular se le genera la necesidad de acudir directamente al juicio de amparo, por violación a una resolución definitiva dictada por autoridades del tribunal fiscal, toda vez que la autoridad administrativa, se niega a reconocer la nulidad o se abstiene de ejecutar la sentencia definitiva.

En relación con lo anterior, se puede afirmar que el Poder Judicial Federal, ha logrado establecer un esquema de ordenamientos dirigidos a que se ejecuten las resoluciones por éste emitidas, en el que no solamente se limita a coaccionar con multas, amonestaciones, o sustituyendo a la autoridad para emitir el acto, en caso que la naturaleza del mismo lo permite; si no, que castiga a la autoridad (refiriéndose a la persona específica obligada a hacer u omitir un acto en cumplimiento a una resolución jurisdiccional) por el desacato y entorpecimiento de la justicia; medida también utilizada por el Estado Español.

Por lo tanto, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el órgano encargado de impartir con calidad y eficiencia justicia en las materias fiscales y contencioso administrativas, en donde no sólo se encuentra involucrado el patrimonio del Estado, sino también el de todos los particulares, por lo que se considera menester que el poder legislativo de forma conjunta con la Junta de Gobierno y Administración, del citado tribunal, encuentren la mejor forma de regular un conjunto de disposiciones legales que establezcan las bases idóneas para lograr la ejecución de las sentencias definitivas, así como instruir a los juzgadores que integran el tribunal de referencia para que al emitir sentencias definitivas, se adentren al estudio de los juicios en lo particular, resolviendo la nulidad lisa y llana para efecto del acto, es decir que determinen los derechos subjetivos que fueron violentados o lesionados; toda vez que todo sistema de justicia ha de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, de tal forma que a través de la ejecución de la sentencia se concrete la tutela jurisdiccional efectiva.

PROPUESTA.

Tal y como se detonó en el presente trabajo, existe gran deficiencia en la regulación relativa a la ejecución de sentencias de condena, emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que le es imposible a dicho tribunal ejercer la Plenitud de Jurisdicción toda vez que se ve limitado para ejecutar las resoluciones que emite; en tales condiciones la propuesta de esta tesis consiste en reformar el capítulo IX del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión, creando un nuevo ordenamiento legal, insertándolo como 58 bis, en el que se enfoque a regular el pleno cumplimiento de las resoluciones del multicitado tribunal, estableciéndose lo siguiente:

En los casos de negativa de las autoridades administrativas de cumplir con obligaciones de dar, de hacer, o abstenerse de hacer algo, procede el recurso de queja, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que tiene facultades para imponer multas de apremio, requerir al superior jerárquico y poner en conocimiento de la contraloría interna la conducta negativa de la autoridad, de persistir ésta, el particular puede acudir al amparo directo.

La propuesta que aquí se hace, va encaminada a que sea el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien disponga legalmente de los medios coercitivos idóneos para hacer cumplir sus resoluciones, aplicando un procedimiento semejante al que regula el artículo 105 de la Ley de Amparo, y en caso de que la autoridad se reúse a efectuar el debido cumplimiento, castigar a la autoridad desobediente, consignándola ante el Ministerio Público, según lo dispuesto por el artículo 208 del referido ordenamiento; toda vez que si bien es cierto esta medida no va encaminada al efectuar el cumplimiento de la resolución, pero es una medida de presión y control que ha dado resultados en el Poder Judicial Federal, toda vez que si una autoridad no cumple con las obligaciones que su cargo contrae, ésta debe ser

removida, en aras de otorgarle al gobernado una justicia pronta y expedita, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRAN SALVATTI Mariano, VENEGAS HUERTA Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa. 2000.

———, *Teoría General de Derecho Administrativo*, 10ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

BECERRA BAUTISA, José, *El Proceso Civil en México*, México, Editorial Porrúa, 1990.

BERMEJO GARDE, Moisés, *Sobre la Ejecución de Sentencias Contencioso-Administrativas con la Administración Pública*
www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?...RJ

CHAÍN CASTRO, María Gabriela, *Contencioso Administrativo*, México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 2da. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2005.

GARCÍA CARRASCO, Patricia, "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: Tribunal de Plena Jurisdicción", Nuevo Consultorio Fiscal, artículo publicado en línea http://www.consultoriofiscalunam.com.mx/autories.php?id_autor=132.

GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, *Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda*, en *Obra conmemorativa, 55 años, Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1991.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Contencioso Administrativo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

LAUBADÈRE, André de, *Traité de droit administratif*, 8ª. ed., París, *Librarie Générale de Droit et de Jurisprudence*, 1980.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal*, prólogo, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Actualizada conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2008.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1991.

MARTÍNEZ RIOS Juana, Reyes Altamirano Rigoberto. *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Comentada, anotada y jurisprudencia*". México, Editores Tax, 2006.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "70 años del Tribunal Administrativo Federal de México", Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/art/art14.pdf>

OLMOS JASSO, María Teresa, "Cumplimiento de las Sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", artículo publicado en la Revista Práxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, número 3. Año 2010.

ORTEGA GUTIÉRREZ, David, Profesor Titular de la Universidad Rey Juan Carlos. "Congreso de Diputados, Análisis de la Constitución Española" Diciembre 2003, actualizada por GONZÁLEZ ESCUDERO, Ángeles, letrada de las Cortes Generales, Enero 2011, <http://www.congreso.es/consti/constitución/indice/sinopsis.jsp?art=24&tipo=2>

OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal*, Novena Edición, México, Oxford, 2003.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *La Explicación Histórica del Derecho Administrativo*. México. www.bibliotecajuridica.org/libros/4/1594/.16.pdf

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo, en Materia Fiscal y Administrativa, Doctrina, Jurisprudencia y Comentarios*, México, Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2004.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Segundo curso, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, 1996.

TRON PETIT, Jean Claude y ORTIZ REYES, Gabriel, *La Nulidad de los Actos Administrativos*, México, Editorial Porrúa, Segunda Edición, 2007.

VALADEZ, Diego, "Estado de Derecho", México, 1997, [www.mercaba.org/fichas/capel/estado de derecho 01.htm](http://www.mercaba.org/fichas/capel/estado_de_derecho_01.htm).

Legislografía

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria. Decreto N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000. <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 13 de octubre de 2011. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, México.

Ley 29/1998, del 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l29-1998.html Vid. Exposición de Motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicado el 14 de julio de 1998 en el Boletín Oficial del Estado <http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/14/pdfs/A23516-23551.pdf>

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/20.pdf>

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA.pdf>

Ley Orgánica de la República General de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.554, Extraordinario de fecha 13 de noviembre de 2011. Decreto 1.556. <http://legal.com.ve/leyes/C232.pdf>

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, última reforma, Diario Oficial de la Federación, tres de junio de dos mil once. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJFA.pdf>.

Sitios de Internet

Cursos Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Publicado en línea <http://www.sista.com.mx/CURSOS/TFJFA.doc>. México, 04 de Mayo de 2009.

Sentencia del Juzgado Superior Civil, Mercantil, de Transito y de Menores, de la Circunscripción Judicial del Estado de Trujillo, el 21 de febrero de 2007 en el caso Olivia Ramona Matheus de León. <http://www.vlex.com.ve>

Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco. Publicado en línea <http://www.taejal.org/principal.htm>. México. Noviembre 2007.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, <http://www.tff.gob.mx/> Quiénes somos?

ANEXO 1.



TERCERA SALA REGIONAL DE OCCIDENTE
EXPEDIENTE 4655/08-07-03-8
ACTOR: -----.

Guadalajara, Jalisco a diez de marzo de dos mil once.- Estando debidamente integrada para sesionar la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por los CC. Magistrados que la componen, Licenciados, Georgina Ponce Orozco como Presidenta, Salvador Rivas Gudiño y Javier Bernardo Gómez Cortés como Instructor, en términos de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Orgánica de éste Tribunal, asistiendo como Secretaria la Licenciada Gabriela Araceli Magaña Tableros, quien da fe, de conformidad con los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, así como los diversos artículos 49 y 50, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con lo establecido por los diversos numerales 14, 32 y 33, del primero de los ordenamientos citados, se procede a dicar sentencia en cumplimiento a la ejecutoria de veintiocho de febrero de dos mil once, dictada en el toca de amparo directo número 363/2010 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, y;

RESULTANDO

1º.- Por escrito ingresado en la Oficialía de Partes Común a las Salas Regionales de Occidente del éste Tribunal, el día 25 de septiembre de 2008, el C.-----, por su propio derecho, compareció a demandar la nulidad de la RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, recaída a sus solicitud de incremento de la cuota diaria de pensión, presentada el once de abril último, ante la Delegación Estatal en Jalisco del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de la resolución contenida en el oficio sin número identificado como "concesión de

pensión” de fecha 23 de enero de 2002, a través de la cual se determinó como cuota diaria de pensión la cantidad de 104.80.

2°.- A través del acuerdo de 01 de octubre de 2008, el Magistrado Instructor admitió la demanda ordenando el traslado respectivo a la autoridad demandada para que la contestara entro del término legal correspondiente.

3°.- Por auto de fecha 18 de mayo de 2009, el Magistrado Instructor, tuvo por no contestada la demanda, al haber transcurrido en exceso el plazo legal para ello, sin que la demandada formulara su contestación a la demanda.

4°.- Mediante auto de fecha 03 de agosto de 2009, el Magistrado Instructor concedió término a las partes para formular alegatos, sin que alguna de las partes compareciera (sic) ejercer su derecho, por lo que, mediante el acuerdo de 19 del mismo mes y año, se declaró cerrada la instrucción en el juicio, en los términos del artículo 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

5°.- A través de la sentencia de veinte de agosto de dos mil nueve, esta Tercera Sala Regional de Occidente de este Tribunal reconoció la validez de la resolución negativa ficta descrita en el resultando primero de dicho fallo.

6°.- Mediante escrito ingresado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales de Occidente, la actora interpuso demanda de amparo directo en contra de la sentencia descrita en el resultando que antecede, ordenándose su remisión al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en Turno, mediante acuerdo de 23 de septiembre de 2009.

7°.- Por ejecutoria de veintiuno de enero de dos mil diez, pronunciada en el toca de amparo directo número 245/2009, del índice del Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco derivado del diverso 488/2009 del

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, se concedió el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa para los efectos precisados en dicha ejecutoria.

8°.- A través del acuerdo de tres de febrero de dos mil diez, esta Sala en cumplimiento a la ejecutoria descrita en el resultando que antecede, dejó sin efectos la sentencia de veinte de agosto de dos mil nueve, emitida en el presente juicio, dando cuenta a la Sala para que se emitiera un nuevo fallo.

9°.- A través de la sentencia de diez de febrero de dos mil diez, esta Tercera Sala Regional de Occidente de este Tribunal declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas descritas en el resultando primero para los efectos precisados en el considerado tercero de dicho fallo.

10°.- Mediante escrito ingresado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales de Occidente, la actora interpuso demanda de amparo directo en contra de la sentencia descrita en el resultando que antecede, ordenándose su remisión al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en Turno, mediante acuerdo de 08 de abril de 2010.

11°.- Por ejecutoria de veintiocho de febrero de dos mil once, pronunciada en el toca de amparo directo número 363/2010 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, se concedió el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa (sic) para los efectos precisados en dicha ejecutoria.

12°.- A través del acuerdo de ocho de marzo de dos mil once, esta Sala en cumplimiento a la ejecutoria descrita en el resultando que antecede, dejó sin efectos la sentencia de diez de febrero de dos mil diez, emitida en el presente juicio, dando cuenta a la Sala para que se emitiera un nuevo fallo.

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

PRIMERO.- Ésta Tercera Sala Regional de Occidente resulta competente en razón del territorio para conocer del presente juicio; igualmente, resulta competente por razón de la materia, ya que, las resoluciones que se impugna se encuentran comprendidas en las fracciones XIV y VI del numeral 14, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo, se advierte que se encuentra acreditada la existencia jurídica de la resolución negativa ficta, materia de esta controversia, en los términos de los artículos 37, del Código Fiscal de la Federación, y 17 fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al presentar la actora la solicitud no resuelta por la autoridad (visible a foja 25 del sumario) y la demandada no demostrar que emitió recaída a la misma y haberla notificado a la demandante, en el plazo de tres meses previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación antes citado.

Se afirma lo anterior, puesto que no obstante que mediante proveído dictado con fecha primero de octubre de dos mil ocho, el Magistrado Instructor en el presente juicio, ordenó correr traslado a la autoridad demandada, con copia de la demanda y anexos, para que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 y 22 segundo párrafo formulara su contestación a la demanda, expresando los hechos y derecho en que se apoya la resolución negativa ficta impugnada; y que el Delegado en Jalisco del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fuera notificado del tal proveído el día siete de octubre de dos mil ocho; dicho funcionario fue omiso en producir su contestación a la demanda, de modo que a través del acuerdo de fecha dieciocho de mayo de dos mil nueve, se tuvo por no contestada la demanda.

De igual manera, se advierte que se encuentra acreditada la existencia de la concesión de pensión de 23 de enero de 2002 en términos de los artículos 93,

fracciones I y II, 95, 200 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento contencioso administrativo, de conformidad a lo dispuesto por el numeral 1, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el ejemplar de dicha resolución impugnada exhibida por la actora.

SEGUNDO.- En la ejecutoria de veinticinco de febrero de dos mil once, pronunciada en el Amparo Directo número 363/2010 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en lo substancial consideró para otorgar el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la quejosa, lo siguiente: “Como se anticipó, el concepto de violación antes extractado es fundado, puesto que cuando un burócrata jubilado demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de la negativa ficta recaída a una solicitud de incremento de la cuota diaria de pensión ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin que esa autoridad de contestación a la demanda de nulidad (a más de que ese tema ya fue objeto de cosa juzgada en una ejecutoria de amparo); debe entenderse que por esa omisión, acepto tácitamente las pretensiones de esa persona, por lo que la nulidad de ese acto es en el sentido de incrementar esa pensión, tal como se justificará en párrafos subsecuentes.../... La determinación de la responsable es incorrecta, como bien lo alega el quejoso. En primer lugar, las consideraciones en que se apoyó la responsable para determinar las pretensiones del quejoso, no fueron materia del acto en el que el Delegado del Instituto demandado determinó como cuota diaria de pensión, la cantidad de \$104.80 (ciento cuatro pesos 80/100 M.N.); lo que es ilegal, por que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no pueden mejorar los fundamentos ni motivos de la resolución impugnada. También, puesto que debe tenerse presente que una de las resoluciones impugnadas constituye la resolución negativa ficta recaída a la solicitud de incremento de la cuota diaria; de tal suerte que la contestación de la demanda sólo podía ir encaminada en refutar la pretensión total del accionante, consistente en captar como cuota diaria de pensión la cantidad de \$170.93 (ciento setenta pesos 93/100 M.N.); pero como se omitió ejercer ese derecho procesal, es claro que debió

tenerse como cierto que el acto tenía derecho a detentar como cuota diaria de pensión la pretendida en la demanda de nulidad, sin que fuera correcto resolver en distinta forma, puesto que de acuerdo a la pretensión de las partes está definido que la demandada aceptó tácitamente el derecho reclamado por el accionante en términos del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Igualmente, porque el Tribunal homólogo ya dijo que el actor demandó la nulidad de la resolución negativa ficta y de la contenida en el oficio denominado Concesión de Pensión, de veintitrés de enero de dos mil dos, y porque la autoridad demandada no dio contestación a la demanda de nulidad y que, por lo que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se le tuvo por no contestada la misma y, que el amparo solicitado iba en el sentido de que la responsable emitiera otra sentencia en la que se pronunciara respecto a las dos resoluciones impugnadas, de las que se tuvo por no contestada, sin que se impusiera a la actora carga probatoria alguna, razón para estimar incorrecto que la responsable analizara el material probatorio, si se toma en cuenta que el instituto demandado no dio contestación a la demanda. Lo anterior significa que ya existe cosa juzgada de que la autoridad demandada fe omisa en contestar la demanda, por lo que la responsable debía declarar procedente la pretensión total del actor, puesto que, insístase, el Instituto demandado aceptó tácitamente el derecho a captar como cuota diaria de pensión, \$170.93 (ciento sesenta pesos 93/100 M.N.).../... En esta tesitura, se concede la protección de la Justicia Federal para el efecto de que la responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dicte otra, en la que declare procedente la pretensión del actor, en la medida de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no dio contestación a la demanda de nulidad. Es importante mencionar que, como en el caso se combatió una negativa ficta y además el reconocimiento de un derecho, la responsable al dar cumplimiento a la presente ejecutoria de amparo, debe resolver en definitiva la cuestión planteada por el quejoso, sin permitir que la autoridad emita otra resolución en la que retarde esa cuestión, ya que por el transcurso del tiempo, y ante la omisión de responder de la

autoridad fiscal se configuró una resolución negativa ficta que es precisamente la que da lugar a la interposición del juicio de nulidad. Por tanto, la solución que se dicte en ese tipo de asuntos debe ver al fondo de la cuestión planteada y ser resuelta en definitiva. De lo contrario, se rompería la finalidad de dicha ficción jurídica, que es la de abreviar trámites y de dar una pronta resolución a la situación de los particulares, aras de la seguridad jurídica, y no postergarla indefinitivamente.” En virtud de lo anterior y en estricto acatamiento a la ejecutoria que se cumplimenta, se consideran fundados los conceptos de impugnación identificados como “I Y II” del escrito inicial de demanda, en los cuales argumenta la impetrante que la concesión de pensión de 23 de mayo de 2002, no se encuentra fundada ni motivada de manera suficiente, ya que no se precisan las causas, motivos, razones, circunstancias particulares y los fundamentos que justifican el método, cálculo, elementos y procedimiento que siguió para establecer el sueldo básico a partir del cual se determinó la cuota diaria de pensión, aunado a que deberá declararse la nulidad puesto que la autoridad demandada, al calcular la cuota diaria de pensión determinó la cantidad de \$104.80, a partir del día 16 de octubre de 2001, sin incluir todos los conceptos (prestaciones) a que se refiere el artículo 15, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como son: la previsión social múltiple, el apoyo para desarrollo y capacitación, el E.P.R. operativo, la Despensa, la Ayuda para Servicios, y la Prima Quincenal, percibidas en el último año de servicio, por que solicita el incremento de pensión de jubilación a partir del 16 de octubre de 2011, y la parte proporcional del aguinaldo que debió cubrirse.

En virtud de lo anterior, se considera que se actualiza la causa de anulación prevista por el artículo 51, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la demandada confirmó de manera ficta la concesión de pensión de fecha 23 de enero de 2002, no obstante que esta se emitió en contravención de los artículos 15, 57 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que procede declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas para el efecto de que la autoridad

demandada emita una nueva concesión de pensión en la que considere como cuota diaria de pensión la cantidad de \$170.93, debiendo de cubrir las diferencias, actualizaciones y parte proporcional del aguinaldo que debieron cubrirse conforme a la cuota diaria referida anteriormente, a partir del 26 de octubre de 2001, hasta la fecha en que se autorice el pago correcto de la misma.

Por lo expuesto y de conformidad con lo previsto por los artículos 48, 50 y 51, fracción IV y 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

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

II.- Se declara la nulidad de las resoluciones impugnadas descritas en el resultando primero, para los efectos precisados en la parte final del considerando segundo el presente fallo.

III.- Mediante atento oficio que se gire al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, remítase copia certificada de la presente sentencia.

IV.- NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA.

Así lo resolvieron y firman por unanimidad, los Magistrados integrantes de la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciados Georgina Ponce Orozco como Presidenta, Salvador Rivas Gudiño y Javier Bernardo Gómez Cortés, como Instructor, ante la Secretaria de Acuerdos que da fe. (Rúbricas).

ANEXO 2.



TERCERA SALA REGIONAL DE OCCIDENTE**EXPEDIENTE 4655/08-07-03-8****ACTOR: -----.**

Guadalajara, Jalisco, a siete de noviembre de dos mil once.- Estando debidamente integrada para sesionar la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por los CC. Magistrados que la componen, Licenciados Georgina Ponce Orozco como Presidenta, Juan Manuel Arias González y como Instructor el Licenciado Carlos Eduardo Mata Lomelí, Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado por Ministerio de Ley, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo G/JGA/33/2011, de 03 de agosto de 2011, dictado por la Junta de Gobierno y Administración de este Tribunal y con lo dispuesto en el artículo 8, tercer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asistiendo como Secretaria la Licenciada Graciela Araceli Magaña Tableros, con fundamento en lo previsto por el artículo 58, fracción II inciso a) punto 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precepto legal que establece: “A petición de parte, el interesado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes: Procederá en contra de los siguientes actos: Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia” se procede a resolver la queja planteada, por incumplimiento a la sentencia de diez de marzo de dos mil once, dictada por este Órgano Colegiado, y;

R E S U L T A N D O:

PRIMERO.- Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales de Occidente, el veinticinco de septiembre de dos mil ocho, el C. -----, por su propio derecho compareció a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a su solicitud de incremento de la cuota diaria de pensión, prestada el once de abril de ese mismo año, ante la Delegación Estatal en Jalisco del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, demanda que se radicó en esta Sala bajo el número del expediente 4655/08-07-3-8.

SEGUNDO.- Mediante acuerdo de primero de octubre de dos mil ocho, el Magistrado Instructor tuvo por admitida la demanda ordenando el traslado correspondiente a la autoridad demandada para que la contestara en el término de ley.

TERCERO.- A través del auto de dieciocho de mayo de dos mil nueve, el Magistrado Instructor tuvo por no contestada la demanda, al haber transcurrido en exceso el plazo legal para ello, sin que la demandada formulara su contestación a la demanda.

CUARTO.- Por acuerdo de tres de agosto de dos mil nueve, el Magistrado Instructor concedió el término a las partes para formular alegatos, sin que alguna de las partes compareciera a ejercer su derecho, por lo que, mediante proveído de diecinueve del mismo mes y año, se declaró cerrada la instrucción en el juicio, en los términos del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

QUINTO.- Mediante sentencia de veinte de agosto de dos mil nueve, esta Tercera Sala Regional de Occidente de este Tribunal reconoció la validez de la resolución negativa ficta descrita en el resultando primero de dicho fallo.

SEXTO.- A través del escrito ingresado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales de Occidente, la actora interpuso demanda de amparo directo en contra de la sentencia descrita en el resultando que antecede, ordenándose su remisión al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en Turno, mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil nueve.

SÉPTIMO.- Por ejecutoria de veintiuno de enero de dos mil diez, pronunciada en el toca de amparo directo número 245/2009, del índice del Segundo Tribunal

Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jalisco, derivado del diverso 488/2009 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, concedió el amparo y protección a la justicia federal a la quejosa para los efectos precisados en dicha ejecutoria.

OCTAVO.- Mediante acuerdo de diez de febrero de dos mil diez, esta Sala en cumplimiento a la ejecutoria descrita en el resultando que antecede, dejó sin efectos la sentencia de veinte de agosto de dos mil nueve, emitida en el presente juicio, dando cuenta a la Sala para que se remitiera un nuevo fallo.

NOVENO.- A través de la sentencia de diez de febrero de dos mil diez, esta Tercera Sala Regional de Occidente de este Tribunal declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas descritas en el resultando primero para los efectos precisados en el considerando tercero de dicho fallo.

DÉCIMO.- Por escrito ingresado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales de Occidente, la actora interpuso demanda de amparo directo en contra de la sentencia descrita en el resultando que antecede, ordenándose su remisión al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en Turno, mediante acuerdo de ocho de abril de dos mil diez.

DÉCIMO PRIMERO.- Mediante ejecutoria de veintiocho de febrero de dos mil once, pronunciada en el toca de amparo directo número 363/2010, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, se concedió el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa para los efectos precisados en dicha ejecutoria.

DÉCIMO SEGUNDO.- A través del auto de ocho de marzo de dos mil once, esta Sala en cumplimiento a la ejecutoria descrita en el resultando que antecede, dejó sin

efectos la sentencia de diez de febrero de dos mil diez, emitida en el presente juicio, dando cuenta a la Sala para que se emitiera un nuevo fallo.

DÉCIMO TERCERO.- Por sentencia de diez de marzo de dos mil once, esta Tercera Sala Regional de Occidente de este Tribunal declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas descritas en el resultando primero para los efectos precisados en el considerando segundo de dicho fallo.

DÉCIMO CUARTO.- Mediante acuerdos G/JGA/21/2011 Y G/JGA/22/2011, LA Junta de Gobierno y Administración DEL Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, decidió concluir la adscripción del Magistrado Salvador Rivas Gudiño, de la Primera Ponencia de esta Tercera Sala Regional de Occidente y adscribir en su lugar al Magistrado Juan Manuel Arias González, a partir del 11 de agosto de 2011.

DÉCIMO QUINTO.- A través del escrito presentado ante la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales de Occidente, de este Tribunal, la demandante, ocurrió en queja al no haber dado cumplimiento la autoridad demandada a lo ordenado por esta Sala en la sentencia de diez de marzo de dos mil once, al haber transcurrido en exceso el plazo previsto en el artículo 52, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que por auto de cinco de octubre de dos mil once, el Magistrado Instructor admitió a trámite la queja planteada por la parte actora, solicitando el informe respectivo a la autoridad demandada.

DÉCIMO SEXTO.- Por oficio sin número, presentado en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales de Occidente, el Delegado Estatal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Jalisco, rindió el informe a que hace referencia el resultando que antecede, por lo que mediante diverso proveído de cuatro de noviembre de dos mil once, el Magistrado Instructor

tuvo a la referida autoridad, rindiendo en tiempo el informe respectivo, y dio cuenta a la Sala para que resolviera la queja de que se trata.

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

ÚNICO.- Esta Juzgadora, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 52 y 58, fracciones I, inciso a) y II, inciso a) punto 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, considera fundada la queja planteada, en la que medularmente se aduce que la autoridad demandada no ha dado cumplimiento dentro del plazo legal correspondiente a la sentencia de diez de marzo de dos mil once, (fojas 151 a 155 de autos); en efecto, el artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la parte que interesa establece:

“Artículo 52.- La sentencia definitiva podrá:

[...]

- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

[...]

- IV. Siempre que esté en alguno de los supuestos previstos en las fracción II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

[...]

Si la sentencia obligar a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses a partir de que la sentencia quede firme...”

(Énfasis añadido)

De lo preinserto se colige que, en tratándose de una sentencia definitiva dictada por este Órgano Colegiado, en la que se ordene a la autoridad demandada emitir una nueva, ésta deberá hacerlo dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia ha quedado firme y, apreciando que la emitida el diez de marzo de dos mil once, quedó firme el dieciséis de mayo de dos mil once, toda vez que de conformidad con el artículo 57, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, numeral que establece que en el caso en que la autoridad demandada no solicite al Tribunales dentro de los veinte días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, el informe respecto de si la parte actora interpuso juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva (tal como aconteció en el caso concreto), el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo respectivo, en consecuencia; el inicio del cómputo para que la autoridad cumplimentara la sentencia de que se trata, comenzó a partir del día siguiente a aquél en que hubieran transcurrido los quince días para que la accionante interpusiera demanda de amparo, esto es, si la sentencia de diez de marzo de dos mil once, se le notificó a la actora el 14 de abril de dos 2011 (foja 158 del sumario), surtiendo efectos dicha notificación el 15 siguiente, empezando a computarse el término de quince días para la interposición del juicio de amparo el 18 posterior, y feneciendo dicho plazo el 13 de mayo de 2011), dicha sentencia quedaba firme y se iniciaba el cómputo de los 4 meses con que cuenta la autoridad para cumplimentar el citado fallo, en el cual se resolvió lo siguiente:

“C O N S I D E R A N D O

[...]

En virtud de lo anterior, se considera que se actualiza la causa de anulación prevista por el artículo 51, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la demandada confirmó de manera ficta la concesión de pensión de fecha 23 de enero de 2002, no obstante que esta se emitió en contravención de los artículos 15, 57 y 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que procede declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas para el efecto de que la autoridad demandada emita una nueva concesión de pensión en la que considere como cuota diaria de pensión la cantidad de \$170.93, debiendo de cubrir las diferencias, actualizaciones y parte proporcional del aguinaldo que debieron cubrirse conforme a la cuota diaria referida anteriormente, a partir del 26 de octubre de 2001, hasta la fecha en que se autorice el pago correcto de la misma.”

De lo trasunto anteriormente, se desprende que los efectos de la sentencia que debían cumplirse dentro del plazo de cuatro meses contados a partir del 16 de mayo de 2011, día siguiente a aquél en que habían transcurrido los quince días para la interposición del juicio de amparo.

Ahora bien, considerando que la sentencia del diez de marzo de dos mil once, debió haberse cumplimentado a más tardar el 16 de septiembre de 2011, sin que obre en autos constancia alguna para determinar lo contrario, es de concluirse que la autoridad omitió el cumplimiento a lo sentenciado por esta juzgadora.

Sin que sea óbice para considerar lo anterior que el encargado de la defensa jurídica de la autoridad demandada, al momento de rendir el informe respectivo manifieste que a través del oficio número 14.2.6/5032/2011, de 19 de octubre de 2011, remitió al Departamento de Pensiones y Seguridad e Higiene en el Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, copia certificada de la sentencia de diez de marzo de dos mil once, al ser ésta la unidad encargada de cumplimentar dicho fallo, toda vez que, se insiste, la sentencia debía cumplirse

dentro del plazo de cuatro meses contados a partir del 16 de mayo de 2011, esto es, a más tardar el 16 de septiembre de 2011, por lo que a la fecha en que la autoridad demandada emitió el oficio 14.2.6/5032/2011 (19 de octubre de 2011), ya había transcurrido en exceso el referido término, por lo que se considera que existió una omisión total en el cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad responsable, en consecuencia, se declara fundada la queja planteada y, de conformidad con el artículo 58, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se le concede a la autoridad (Delegado del instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en Jalisco), un término de tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la presente resolución para que cumpla con lo sentenciado en el fallo de diez de marzo de dos mil once, apercibida que de no hacerlo se le impondrá la sanción correspondiente.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

- I. Es fundada la queja, en consecuencia;
- II. Se concede al funcionario responsable un término de tres días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de esta resolución, para que acredite el debido cumplimiento al fallo de 10 de marzo de 2011, en los términos precisados en el considerando único de esta sentencia.
- III. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE AL ACTOR Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA.**

Así lo resolvieron y firman por unanimidad, los Magistrados integrantes de la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciados, Georgina Ponce Orozco como Presidenta, Juan Manuel Arias González

y como Instructor el Licenciado Carlos Eduardo Mata Lomelí Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado por Ministerio de Ley, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo G7JGA/33/2011, de 03 de agosto de 2011, dictado por la Junta de Gobierno y Administración de este Tribunal y con lo dispuesto en el artículo 8, tercer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ante la Secretaria que da fe. (Rúbricas).

ANEXO 3.

C. JUEZ DE DISTRITO

EN MATERIA ADMINISTRATIVA**P R E S E N T E**

-----, Por mi propio derecho, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de documentos y notificaciones la finca marcada con el número ****, de la calle -----, colonia -----, del municipio de Guadalajara, autorizando en los amplios términos del artículo 27 de la Ley de Amparo al abogado ----- y al pasante en derecho C. -----, ante vuestra señoría con el debido respeto, comparezco a:

EXPONER

Que por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 103, fracción I y 107, fracciones I, IV, VIII y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1, 3, 4, 5, Fracción I, 114, fracción IV, 116, 120, 122, 123, fracción II, 124, 125, 128, 147, 148, 151 y relativos y aplicables de la Ley de Amparo, vengo a solicitar el AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN, en contra del acto que se reclama y de la autoridad que señalaré del que para los efectos del artículo 116 de la Ley antes señalada y bajo protesta de decir verdad, se manifiesta:

- I. Nombre y domicilio del quejoso y del autorizado en su nombre.
- II. Nombre y domicilio del Tercero Perjudicado.

Declaro bajo protesta de decir verdad que no existe

- III. Autoridades Responsables:

A).- Como autoridad ordenadora el C. Titular de la Delegación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el Estado de Jalisco, como domicilio en avenida Alcalde con calle Hospital, Sector Hidalgo, del Municipio de Guadalajara, Jalisco.

B).- Como autoridad ordenadora, el C. Titular de la Dirección de prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, Subdirección de Pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en avenida de la República número 134, piso 3, colonia Tabacalera, c.p. 06030, Delegación Cuahutemoc, México, D.F.

C).- Como superior jerárquico de las autoridades antes mencionadas, el C. Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en Avenida de la República número 154, colonia Tabacalera, c.p. 06030, Delegación Cuahutemoc, México D.F.

IV. Acto Reclamado:

ÚNICO.- El incumplimiento a la sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, dictada por la Tercera Sala Regional de Occidente de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en autos del expediente 4655/08-07-03-8, que obliga a la autoridad responsable a emitir resolución que determine la pensión a que tengo derecho siguiente los lineamientos de dicha sentencia aumentando la cuota de pensión acorde con lo solicitado y que me reembolse la cantidad correspondiente, como consecuencia de dicho recálculo.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles bajo protesta de decir verdad manifiesto a su señoría que niego lisa y llanamente conocer la existencia, contenido y alcances de la resolución que debió recaer en cumplimiento a la sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, dictada por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa , en autos del expediente 4655/08-07-03-8, del mismo modo, niego lisa y llanamente que la autoridad responsable haya realizado acciones tendientes a cubrirme la pensión a que tengo derecho siguiendo los lineamientos de dicha sentencia, aumentando la cuota de la pensión que me corresponde y a cubrirme las diferencias existentes acorde con la sentencia y hasta la fecha en que se autorice el pago correcto de la pensión; del mismo modo, niego lisa y llanamente

que en mi domicilio, se haya llevado a cabo la notificación y entrega de resoluciones de tal naturaleza; y finalmente, niego lisa y llanamente que la autoridad responsable haya realizado el pago debido de mi pensión en cumplimiento a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que, como mis negativas son lisas y llanas y no encierran afirmación alguna, corresponde a la autoridad demandada demostrar lo contrario, en contra de lo cual me reservo mis derechos para hacerlos valer en el momento procesal oportuno.

V. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS:

El acto reclamado es violatorio en sí mismo de las garantías de legalidad, audiencia, seguridad jurídica, petición, aplicación estricta de la Ley y debida fundamentación y motivación, establecidas por los artículos 8, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre las que en capítulos por separado expresaré los conceptos de violación.

VI. ANTECEDENTES:

Bajo protesta de decir verdad se manifiesta a usted que los hechos que motivan la demanda son:

1. Mediante el oficio sin número identificado como "Concesión de Pensión", de fecha 23 de enero de 2002, con fecha de recepción de 22 de febrero de 2002 y con efectos a partir del 16 de octubre del 2001, emitido por el Delegado Estatal en Jalisco del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se determinó como cuota diaria de pensión para el suscrito actor la cantidad de \$104.80, con fundamento en el artículo 150, fracción II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
2. Para el cobro de la pensión el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado me asignó el número de pensionista 616012, tal como se acredita con la credencial respectiva expedida a nombre de -----, cuya copia se anexa.

3. Con escrito de fecha 18 de marzo del 2008, recibido por la autoridad demandada el día 11 de abril de 2008, solicité el incremento de la cuota diaria de mi pensión integrando como parte del sueldo básico para su determinación los conceptos de compensación y prima quinquenal identificados como “H3 E. P. R. OPERATIVO, 44 PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE, 46 AYUDA POR SERVICIOS, 38 DESPENSA Y A5 PRIMERA QUINQUENAL”, con la actualización correspondiente conforme al índice nacional de precios al consumidor y que se hiciera efectivo el pago correspondiente de las diferencias, a partir del 16 de octubre del 2001, hasta la fecha que en se realice el pago, por virtud de que la resolución de 23 de enero del 2002, recibida el 22 de febrero del 2002, se concretó a determinar cómo cuota diaria de pensión \$104.80, sin fundar ni motivar debidamente dicha determinación.
4. Con fecha 28 de septiembre del 2008, por escrito, comparecí a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a mi solicitud de incremento de la cuota diaria de pensión, presentada el 11 de abril de 2008 ante el delegado estatal en Jalisco del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de la resolución sin número identificado como “Concesión de Pensión”, de fecha 23 de enero de 2002, a través de la cual se determinó como cuota diaria de pensión la cantidad de \$104.80.
5. Con fecha 10 de marzo de 2011, la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en autos del expediente 4655/08-07-03-8, emitió sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada, reconociendo mi derecho subjetivo y condenando a la autoridad responsable en los siguientes términos:

“CONSIDERANDO

SEGUNDO.- En la ejecutoria de veinticinco de febrero de dos mil once, pronunciada en el Amparo Directo número 363/2010 del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en lo substancial consideró para otorgar el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la quejosa, lo siguiente: “Como se anticipó, el concepto de violación antes extractado es fundado, puesto que cuando un burócrata jubilado demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de la negativa ficta recaída a una solicitud de incremento de la cuota diaria de pensión ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado, sin que esa autoridad de contestación a la demanda de nulidad (a más de que ese tema ya fue objeto de cosa juzgada en una ejecutoria de amparo); debe entenderse que por esa omisión, acepto tácitamente las pretensiones de esa persona, por lo que la nulidad de ese acto es en el sentido de incrementar esa pensión, tal como se justificará en párrafos subsecuentes.../... La determinación de la responsable es incorrecta, como bien lo alega el quejoso. En primer lugar, las consideraciones en que se apoyó la responsable para determinar las pretensiones del quejoso, no fueron materia del acto en el que el Delegado del Instituto demandado determinó como cuota diaria de pensión, la cantidad de \$104.80 (ciento cuatro pesos 80/100 M.N.); lo que es ilegal, porque las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no pueden mejorar los fundamentos ni motivos de la resolución impugnada. También, puesto que debe tenerse presente que una de las resoluciones impugnadas constituye la resolución negativa ficta recaída a la solicitud de incremento de la cuota diaria; de tal suerte que la contestación de la demanda solo podía ir encaminada en refutar la pretensión total del accionante, consistente en captar como cuota diaria de pensión la cantidad de \$170.93 (ciento setenta pesos 93/100 M.N.); pero como se omitió ejercer ese derecho procesal, es claro que debió tenerse como cierto que el acto tenía derecho a detentar como cuota diaria de pensión la pretendida en la demanda de nulidad, sin que fuera correcto resolver en distinta forma, puesto que de acuerdo a la pretensión de las partes está definido que la demandada aceptó tácitamente el derecho reclamado por el accionante en términos del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Igualmente, porque el Tribunal homólogo ya dijo que el actor demandó la nulidad de la resolución negativa ficta y de la contenida en el oficio denominado Concesión de Pensión, de veintitrés de enero de dos mil dos, y porque la autoridad demandada no dio contestación a la demanda de nulidad y que, por lo que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se le tuvo por no contestada la misma y, que el amparo solicitado iba en el sentido de que la responsable emitiera otra sentencia en la que se pronunciara respecto a las dos resoluciones impugnadas, de las que se tuvo por no contestada, sin que se impusiera a la actora carga probatoria alguna, razón para estimar incorrecto que la responsable analizara el material probatorio, si se toma en cuenta que el instituto demandado no dio contestación a la demanda. Lo anterior significa que ya existe cosa juzgada de que la autoridad demandada fue omisa en contestar la demanda, por lo que la responsable debía declarar procedente la pretensión total del actor, puesto que, insistase, el Instituto demandado aceptó tácitamente el derecho a captar como cuota diaria de pensión, \$170.93 (ciento setenta pesos 93/100 M.N.).../... En esta tesitura, se concede la protección de la Justicia Federal para el efecto de que la responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dicte otra, en la que declare procedente la pretensión del actor, en la medida de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no dio contestación a la demanda de nulidad. Es importante mencionar que, como en el caso se combatió una negativa ficta y además el reconocimiento de un derecho, la responsable al dar cumplimiento a la presente ejecutoria de amparo, debe resolver en definitiva la cuestión planteada por el quejoso, sin permitir que la autoridad emita otra resolución en la que retarde esa cuestión, ya que por el transcurso del tiempo, y ante la omisión de responder de la autoridad fiscal se configuró una resolución negativa ficta que es precisamente la que da lugar a la interposición del juicio de nulidad. Por tanto, la solución que se dicte en ese tipo de asuntos debe ver al fondo de la cuestión planteada y ser resuelta en definitiva. De lo contrario, se rompería la finalidad de dicha ficción jurídica, que es la de abreviar trámites y de dar una pronta resolución a la situación de los particulares, aras de la seguridad jurídica, y no postergarla indefinitivamente.” En virtud de lo anterior y en estricto acatamiento a la ejecutoria que se cumplimenta, se consideran fundados los conceptos de impugnación identificados como “I Y II” del escrito inicial de demanda, en los cuales argumenta la impetrante que la concesión de pensión de 23 de mayo de 2002, no se encuentra fundada ni motivada de manera suficiente, ya que no se precisan las causas, motivos, razones, circunstancias particulares y los fundamentos que justifican el método, cálculo, elementos y procedimiento que siguió para establecer el sueldo básico a partir del cual se determinó la cuota diaria de pensión, aunado a que deberá declararse la nulidad puesto que la autoridad demandada, al calcular la cuota diaria de pensión determinó la cantidad de \$104.80, a partir del día 16 de octubre de 2001, sin incluir todos los conceptos (prestaciones) a que se refiere el artículo 15, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como son: la previsión social múltiple, el apoyo para desarrollo y capacitación, el E.P.R. operativo, la Despensa, la Ayuda para Servicios, y la Prima Quincenal, percibidas en el último año de servicio, por que solicita el incremento de pensión de jubilación a partir del 16 de octubre de 2011, y la parte proporcional del aguinaldo que debió cubrirse.

En virtud de lo anterior, se considera que se actualiza la causa de anulación prevista por el artículo 51, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la demandada confirmó de manera ficta la concesión de pensión de fecha 23 de enero de 2002, no obstante que esta se emitió en contravención de los artículos 15, 57 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que procede declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas para el efecto de que la autoridad demandada emita una nueva concesión de pensión en la que considere como cuota diaria de pensión la cantidad de \$170.93, debiendo de cubrir las diferencias, actualizaciones y parte proporcional del aguinaldo que debieron

cubrirse conforme a la cuota diaria referida anteriormente, a partir del 26 de octubre de 2001, hasta la fecha en que se autorice el pago correcto de la misma.”

“Por lo expuesto y con fundamento....se resuelve”

“ “

II.- Se declara la nulidad de las resoluciones impugnadas, descritas en el Resultando Primero, para los efectos precisados en el Considerando Segundo del presente fallo”

6. Mediante auto de fecha 11 de agosto del 2011, la Tercera Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hizo constar que: “... la autoridad demandada fue notificada personalmente el siete de abril de dos mil once de la sentencia definitiva dictada en el presente juicio el diez de marzo del actual; por lo que en términos del artículo 53, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dicha resolución quedo firme al no ser impugnada dentro del plazo previsto en ley.”
7. Mediante escrito de fecha 07 de septiembre del 2011, promoví queja ante la Tercera Sala Regional de Occidente DEL TRIBUNAL Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por incumplimiento de la sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, pidiendo que se emitiera sentencia que obligue a la autoridad al cumplimiento de la misma.
8. Mediante sentencia de fecha 07 de noviembre de 2011, la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de declarar fundada la queja, requirió a la responsable que cumpliera con lo ordenado en la sentencia de 10 de marzo de 2011; y no obstante ello, hasta la fecha, la autoridad responsable continua sin dar cumplimiento a la sentencia y sin cubrirme las diferencias y la cuota Diaria de mi pensión que me corresponde.

VII. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

1. El acto reclamado vulnera en perjuicio de la ahora quejosa, la garantía constitucional consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna que en lo conducente se establece:

“14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas por anterioridad al hecho.”

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por la ley exactamente aplicable al delito del que se trata.”

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”(énfasis añadido).

En efecto, si como se acredita con escrito de fecha 18 de marzo del 2008, recibido por la autoridad demandada el día 11 de abril de 2008, de manera pacífica y respetuosa solicite el incremento de la cuota diaria de mi pensión, integrando como parte del sueldo básico para su determinación como “H3 E.P.R. OPERATIVO, 44 PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE, 46 AYUDA POR SERVICIOS, 38 DESPENSA Y A5 PRIMA QUINQUENAL”, con la actualización correspondiente conforme al índice nacional de precios al consumidor y que se hiciera el pago correspondiente de las diferencias, a partir del 16 de octubre del 2001 y hasta la fecha en que realice el pago, por virtud de que la resolución de 23 de enero del 2002, recibida el 22 de febrero del 2002, se concretó a determinar cómo cuota diaria de pensión \$104.80, sin fundar ni motivar debidamente dicha determinación.

Si derivado del silencio de la autoridad, presente demanda de nulidad de la resolución negativa ficta y de la propia resolución que concede la pensión y como consecuencia de ello mediante sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, se declaró la nulidad de la resolución impugnada y se condenó a las autoridades a pagarme la cuota diaria de mi pensión con importe de \$170.93 debiendo cubrir las diferencias, actualizaciones y parte proporcional del aguinaldo que debieron cubrirme conforme a la cuota diaria referida antes, a partir del 16 de octubre del 2001 y hasta la fecha en que se autorice el pago correcto de la misma.

Si dicha sentencia quedó firme desde el 16 de mayo de 2011; y, si además de ello, mediante sentencia de fecha 07 de noviembre del 2011, se declaró procedente la queja por el incumplimiento a dicha sentencia: entonces, si las responsables no han cumplido con esa obligación, debe tenerse por demostrado, por el silencio de las autoridades y por el tiempo que ha transcurrido, que las autoridades responsables

violan en mi perjuicio la garantía tutelada, privándome del derecho de recibir mi pensión en forma correcta y privándome de las diferencias en el pago de dicha pensión, siendo mayor la violación, porque no existe motivo, razón, causa, circunstancia particular o especial, ni fundamento que justifique la actitud de las autoridades responsables de negarse a cumplir con la sentencia de la Tercera Sala Regional de Occidente del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del expediente 4655/08-07-03-8, razones por las cuales, por la indefensión en que me encuentro, es por ello que respetuosamente pido a su señoría que me brinde el amparo y protección de la justicia federal y que ordene a las autoridades responsables a que emitan la resolución dando cumplimiento a la sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, dictada por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en autos del expediente 4655/08-07-03-8, con el pago de mi pensión correcta y la diferencia y actualización correspondientes desde el 16 de octubre de 2001 y hasta la fecha.

Ello es así, porque, apegadas a derecho, las autoridades responsables están obligadas a dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en autos del expediente 4655/08-07-03-8, porque, se trata de una sentencia firme cuyo cumplimiento es obligatorio y no existe causa, motivo, razón, circunstancia particular o especial, ni fundamento que justifique la actitud omisa de las responsables; por lo que ante el incumplimiento de las autoridades responsables, es por ello, que respetuosamente pido a su señoría que me brinde el amparo y protección de la justicia federal en contra de las autoridades responsables y que les ordene que de inmediato emitan la resolución dando cumplimiento a la sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, dictada por la Tercera Sala Regional de Occidente, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en autos del expediente 4655/09-07-03-8, para lo cual se anexan copias de las pruebas que acreditan los antecedentes y el derecho que reclamo, para que se me brinde el amparo y protección de la justicia federal y

para que las responsables cuenten con todos los elementos y den cumplimiento inmediato a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la especie, las garantías de privación de derechos y derechos de audiencia, tuteladas por el artículo antes transcrito, se viola en mi perjuicio, en virtud de que:

No obstante, que la autoridad responsable conoce la sentencia dictada por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en autos del expediente 4655/08-07-03-8, es el caso que sin motivo ni fundamento alguno, se niega a dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, todo ello, sin que exista causa, motivo, razón, circunstancia especial o específica, privándome con ello de mis derechos para disfrutar de la pensión que me corresponde en los términos de la sentencia que me favorece y privándome del derecho de audiencia, debido a que, me impiden saber las causas, motivos, razones, circunstancias especiales o particulares y los fundamentos que justifiquen su actitud omisa, razones por las cuales respetuosamente pido a su señoría que me brinde el amparo y protección de la justicia federal en contra de las autoridades responsables y que les ordene emitir de inmediato la resolución dando cumplimiento a la sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, emitida por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en autos del expediente 4655/08-07-03-8, que me favorece con el pago de la pensión debida y de las diferencias y actualización que se han generado desde el 16 de octubre de 2001 y hasta la fecha en que se realice el pago.

II. El Acto Reclamado también es violatorio de las garantías de legalidad, fundamentación, motivación y seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 Constitucional, que imperativamente y para el caso señala que:

“16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa de legalidad de procedimiento.”

En efecto, la violación se evidencia, porque las autoridades responsables, con su negativa a cumplir con la sentencia dictada por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de desconocer los motivos y fundamentos de su negativa, me causan afectaciones que son graves, dado que, requiero de recursos para mi salud y la de mi familia y para la satisfacción de nuestras necesidades, sin que exista causa, motivo, razón, circunstancia especial o particular, ni fundamento alguno que justifique la actitud de la autoridad responsable, razones por las cuales, respetuosamente, pido a su señoría que me brinde el amparo y protección de la justicia federal contra de las autoridades responsables y que les ordene emitir la resolución que de cumplimiento inmediato a la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

VIII. PRUEBAS.

En mi carácter de quejoso y con fundamento en los artículos 150, 151, 152 y los relativos y aplicables de la Ley de Amparo, ofrezco como pruebas, copias de las documentales que ya obran en el expediente de las propias autoridades responsables, por haberseles corrido traslado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así como, las pruebas que en los términos de ley serán aportadas oportunamente dentro del presente juicio.

Por lo anteriormente expuesto, a usted C. Juez de Distrito respetuosamente:

P I D O

Primero.- Tenerme por presentada en tiempo y forma esta demanda de amparo.

Segundo.- Que admitida que sea, se requiera a las autoridades responsables para que rindan sus informes y con justificación dentro de los plazos y en los términos previstos por la Ley para ese efecto y para que así mismo se les requiera por la exhibición de la resolución que debieron dar emitir dando cumplimiento a la

sentencia de fecha 10 de marzo de 2011, emitida por la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en autos del expediente 4655/08-07-03-8

Tercero.- Me sea señalado el día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

Protesto lo necesario.

Guadalajara, Jalisco a la fecha de su presentación.
