



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO.

FACULTAD DE CONTADURÍA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE NULIDAD PARA
DETERMINADOS EFECTOS, EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA”**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO ACÁDEMICO DE:

MAESTRA EN FISCAL

PRESENTA:

LICENCIADA EN DERECHO CYNTHIA CABRERA ROSALES

ASESOR DE TESIS:

DR. JOSÉ LUIS CHÁVEZ CHÁVEZ

MORELIA, MICHOACÁN DE OCAMPO, JUNIO DE 2023.

Dedicatoria

A mis padres por haberme forjado como la persona que soy en la actualidad, muchos de mis logros se los debe a ustedes.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

	Pág.
Introducción	7
Capítulo I	
Lineamientos de la Investigación	
1.1 Planteamiento del problema.....	12
1.2 Problematización	12
1.3 Justificación.....	12
1.4 Objetivos.....	14
1.4.1 General	14
1.4.2 Específicos.....	14
1.5 Preguntas de investigación.....	14
1.5.1 Enunciado de la Investigación.....	15
1.5.2 Preguntas Específicas.....	15
1.6 Matriz de congruencias	16
1.7 Materiales de Investigación.....	17
1.8 Hipótesis.....	18
Capítulo II	
Antecedentes del Juicio Contencioso Administrativo	
2.1 El Contencioso Administrativo.....	19
2.2 Antecedentes Históricos del Contencioso Administrativo en México.....	20
2.3 El Tribunal Fiscal de la Federación.....	33
2.4 El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como sucesor del Tribunal Fiscal de la Federación	35
2.5 El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (2016).....	41
Capítulo III	
Sentencia	
3.1 Definición de sentencia.....	43
3.2 Sentencias en el juicio contencioso administrativo	46
3.3 Causales de nulidad en el juicio contencioso administrativo.....	51
3.3.1. Subjetivo.....	52
3.3.2 Objetivos.....	53
3.3.3 Formales.....	55
3.3.4 Actos administrativos irregulares.....	58
3.4 Vicios del acto administrativo.....	58
3.4.1 Vicios del elemento subjetivo	59
3.4.2 Vicios del elemento objetivo.....	60
3.4.3 Vicios del elemento formal.....	61
3.5 Tipos de sentencia.....	66
3.6 Firmeza de la sentencia.....	68
3.7 Cumplimiento de la sentencia.....	70
3.7.1 Obligación de la autoridad para cumplir la sentencia.....	74

3.7.2 Plazo para el cumplimiento de la sentencia.....	75
3.7.3 Actuaciones para el pleno cumplimiento de la sentencia por parte la Sala.....	75
3.7.4 Cumplimiento sustituto.....	76
Capítulo IV	
Análisis comparativo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos	
4.1 Cumplimiento de la sentencia contemplado en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.....	78
4.2 Plazo para el cumplimiento de la sentencia.....	78
4.3 Medidas de apremio o disciplinarias para el debido cumplimiento de las determinaciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.....	79
4.4 Reformar el artículo 58, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para lograr la completa ejecución de las sentencias por el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	80
Conclusiones	85
Fuentes Bibliográficas.....	92

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es analizar el procedimiento de ejecución de sentencia, contemplado en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de identificar los problemas que se presentan al momento de requerir a la autoridad demandada el cabal cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Pues una vez que se concluyen las etapas de dicho procedimiento, queda en evidencia la falta de medios del Tribunal para hacer forzosa la ejecución de sus sentencias, lo cual trae como consecuencia una tutela judicial no efectiva, dado que es un deber del Tribunal no sólo dictar sentencias sino vigilar su cumplimiento.

Ello es así, dado que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en realidad no cuenta con facultades de plena jurisdicción para hacer cumplir sus resoluciones; esto tiene que realizarlo la Contraloría Interna de la correspondiente autoridad demandada, lo que atenta contra la independencia jurisdiccional del tribunal, contraviniendo lo contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Caso contrario al procedimiento de ejecución de sentencias previsto en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la cual otorga a las autoridades del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos atribuciones que pueden llegar, no sólo a la destitución de la autoridad que no cumpla cabalmente con una ejecutoria sino, además, la inhabilitación en los términos de esa ley.

La importancia de este estudio es que se propone dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa con mayores herramientas para el debido cumplimiento de sus sentencias, a fin de dar una justicia pronta y completa, evitando así que los justiciables acudan al amparo indirecto a promover el incidente de inejecución de sentencia.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze the procedure for execution of sentence, contemplated in article 58, section I, of the Federal Law of Administrative Litigation Procedure, in order to identify the problems that arise when requesting the defendant authority the full compliance with the sentence issued by the Federal Court of Administrative Justice.

Well, once the stages of said procedure are concluded, the Court's lack of means to force the execution of its sentences is evident, which results in an ineffective judicial protection, since it is a duty of the Court not only dictate sentences but monitor their compliance.

This is so, given that the Federal Court of Administrative Justice does not really have powers of full jurisdiction to enforce its resolutions; this has to be carried out by the Internal Comptroller of the corresponding demanded authority, which threatens the jurisdictional independence of the court, in contravention of what is contemplated in article 17 of the Political Constitution of the United Mexican States.

Contrary to the procedure for the execution of judgments provided for in the Law of Administrative Justice of the State of Morelos, which grants the authorities of the Court of Administrative Justice of the State of Morelos powers that may not only lead to the dismissal of the authority that does not fully complies with an enforceable order but, in addition, the disqualification under the terms of that law.

The importance of this study is that it is proposed to provide the Federal Court of Administrative Justice with more tools for due compliance with its sentences, in order to provide prompt and complete justice, thus preventing the defendants from resorting to indirect protection to promote the incident. non-execution of sentence.

PALABRAS CLAVE

Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tutela efectiva, Sentencia, Procedimiento de Ejecución de Sentencia, Justicia pronta y completa.

INTRODUCCIÓN

En el proyecto de tesis que se presenta, se estudiará en forma de un silogismo la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que es deber del Tribunal no solo dictar sentencias sino vigilar su cumplimiento, ya que no basta con que se dicte una sentencia si ésta no se cumple por la autoridad demandada.

Bajo este contexto se analizará el procedimiento que se lleva a cabo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de que la autoridad demandada cumplimente la sentencia definitiva que ha quedado firme, partiendo de la evolución que ha sufrido el modelo de jurisdicción del Tribunal hasta ser considerado como contencioso administrativo mixto; esto es, pues en algunas ocasiones sus sentencias se limitan a declarar la nulidad de la resolución impugnada y en otras será un contencioso subjetivo o de plena jurisdicción cuando decide la reparación del derecho subjetivo, anulando no solo el acto, sino también fija los derechos del actor y condena a la administración demandada a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

En el Capítulo I se tendrá el planteamiento del problema en el cual se describirá el problema principal, así como el planteamiento relacionado con cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, haciendo referencia en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cuál será fundamental para poder determinar el cumplimiento a la sentencia según se trate.

De igual manera se presentarán los objetivos, generales y específicos dando puntual énfasis al problema principal que se pretende abordar. Asimismo, dentro de este capítulo se presentarán algunas preguntas frecuentes relacionadas con el tema, así como la presentación de una matriz de congruencias presentando una tabla de congruencia metodológica en la cual se describen los objetivos generales y específicos, así como las preguntas de investigación.

Posteriormente se presentará un cronograma de actividades relacionadas con la elaboración del trabajo de investigación, verificando el período que abarcará para cumplir en tiempo y forma con las tareas asignadas.

En el Capítulo II se describirán los antecedentes del Juicio Contencioso Administrativo en nuestro país, dicho juicio es el que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de actos o resoluciones definitivas dictados por autoridades fiscales federales que determinan la existencia de una obligación fiscal, niegan devoluciones, impongan multas, resuelvan recursos administrativos en contra de resoluciones, o causen un agravio en materia fiscal.

Con base a lo anterior se presentarán los temas relacionados con los antecedentes históricos; Ley del Contencioso Administrativo; la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal; también será necesario mencionar el antecedente del procedimiento contencioso administrativo en México, se tiene en la Ley de la Tesorería de la Federación; y así se irán describiendo todos los antecedentes relacionados con el tema hasta llegar a lo establecido en la Constitución de 1917 y las reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Específicamente se describirá lo establecido en el Artículo 104 que corresponde a los tribunales de la Federación su aplicación.

Así como la actividad principal del surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación con sus funciones de congruencia. Cabe mencionar que una de las funciones principales en el tribunal de simple anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerable por el acto administrativo, por tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

Es importante mencionar que la competencia del Tribunal también se

amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pagos realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Se presentarán las reformas y actualizaciones que se han realizado al Tribunal desde el punto de vista de las sentencias que se traten.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen doble naturaleza, por un lado, participan de las características que la doctrina francesa atribuye al contencioso de anulación, pero por otro lado también pueden contener elementos, que establecen para el contencioso de plena jurisdicción.

En el Capítulo II se describirá la sentencia, definiendo su concepto entendiendo que es el acto de finalización de un proceso que emite un tribunal, el cual va a crear una situación jurídica concreta para el impugnante o para el demandado en estricto apego a derecho. Posteriormente se presentarán los principios fundamentales, presentados por los procesalistas y se clasifican de la siguiente forma: congruencia, exhaustividad y motivación.

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; se hará énfasis al Artículo 50 el cual establece que 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 en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

También se presentarán las causales de nulidad en el juicio contencioso administrativo, que hacen referencia al Artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el cual se establecen las causales por las que un acto administrativo impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede ser declarado ilegal.

De igual manera se darán a conocer los actos administrativos irregulares, vicios al acto administrativo, vicios del elemento objetivo, son los vicios que recaen en el elemento objetivo del acto administrativo son aquellos que afectan su objeto, motivo y fin.

Los vicios de procedimiento tienen lugar en los casos en que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley para la preparación de la voluntad administrativa, ya que la elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico.

Posteriormente se describirá el cumplimiento de la sentencia, haciendo hincapié al Artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Obligación de la autoridad para cumplir las sentencias, artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como el plazo para el cumplimiento de la sentencia en el artículo 53 de la Ley antes mencionada.

En el Capítulo IV se realizará un análisis comparativo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, a fin de verificar el cumplimiento de la sentencia, en ambos juicios, así como los plazos para el cumplimiento de la sentencia; las medidas de apremio o disciplinarias para el debido cumplimiento de las determinaciones emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Finalmente, en el Capítulo IV se propone la reforma del artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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.

Asimismo, se propone derogar el inciso c) del artículo 58 de la Ley en cita, toda vez que el mismo es letra muerta, dado que no existe registro alguno de su implementación en el procedimiento de ejecución de sentencia, aunado a que el mismo implicaría buscar a la persona idónea que tuviera los conocimientos para llevar a cabo la sustitución del cumplimiento, tomando en cuenta la complejidad de las materias que conoce actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

CAPÍTULO PRIMERO

LINEAMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La mayor parte de los procedimientos de ejecución para el debido cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, llevados a cabo en términos de previsto en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no se obtiene el cumplimiento de la sentencia de que se trate, esto porque el Tribunal no cuenta con los medios por los cuales hacer valer sus sentencias.

1.2 PROBLEMATIZACIÓN

En México, los contribuyentes se enfrentan a una realidad en la cual aparte de demostrar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que se tiene la razón, como resultado de un litigio, cuyas consecuencias son las de obligar a la autoridad demandada, a cumplir con lo ordenado por el mismo, y poder lograr la restitución de los derechos o bienes jurídicamente tutelados; sin embargo, en ocasiones la autoridad demandada omite dar cabal cumplimiento a dicha sentencia.

Por ello, en aras de un Estado de Derecho, es deber del Tribunal no solo dictar sentencias sino vigilar su cumplimiento, a fin de atender lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1.3 JUSTIFICACIÓN

Este trabajo pretende probar el problema que se da con las sentencias en donde se condena al Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado a emitir una nueva Concesión de Pensión, aplicar los incrementos a la cuota diaria de pensión conforme al método de incremento que corresponda a la parte actora, tomar en cuenta para otorgar la pensión jubilatoria, compensaciones de las que gozó el jubilado en el último año de servicios, entre

otros, pues si bien el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52, esto es, el plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, la Sala 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, concluido dicho término con informe o sin él, la Sala decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, de ser así impondrá a la autoridad demandada una multa de apremio que se fijará entre 300 y 1000 veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), 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, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

Sin embargo, en el precepto en comento no se señala cuantas multas podrán imponerse a la autoridad demandada, hasta antes de avisarle a su superior jerárquico, parece ser que son dos multas y que 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 ya establecido con anterioridad.

Asimismo, señala que transcurridos los plazos señalados a la autoridad condenada y a su superior jerárquico la Sala pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente, los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario omiso.

Por otra parte, si no se logra obtener el cumplimiento, se da a la Sala facultades de sustitución al señalar en su inciso c), 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.

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”.

Pero, en la práctica dicho procedimiento de ejecución es ineficaz, pues una vez que se concluyen las etapas del mismo, queda en evidencia la falta de medios del Tribunal para hacer forzosa la ejecución de sus sentencias.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo general

El objetivo principal de esta tesis es analizar el procedimiento que lleva a cabo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de que la autoridad demandada cumplimente la sentencia definitiva que ha quedado firme, en comparación con la ejecución de sentencias contemplado en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

1.4.2 Objetivos específicos

Determinar el proceso de ejecución de las sentencias, en términos del artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Identificar los problemas que se presentan al momento de requerir a la autoridad demandada el cabal cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratando de dar una posible solución.

1.5 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Para la realización del presente trabajo de investigación, se plantea la

siguiente interrogante:

1.5.1 Enunciado de la investigación

1. ¿Cuál es el nivel de cumplimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en las sentencias emitidas, una vez vencidos los plazos señalados para tal efecto?

1.5.2 Preguntas específicas

¿Cómo se asegura el pleno cumplimiento de las sentencias de nulidad para determinados efectos, emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

¿El procedimiento de ejecución contemplado en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es eficaz para exigir el debido cumplimiento de las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo?

¿Es correcto que dentro del procedimiento de ejecución se abra otro de naturaleza meramente sancionadora, que debe llevar a cabo una autoridad distinta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuyo objetivo será el determinar, en su caso, la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento?

1.6 MATRIZ DE CONGRUENCIAS

Tabla Congruencia Metodológica.

TÍTULO	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
Cumplimiento de las Sentencias de Nulidad para determinados efectos, emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	El objetivo principal de esta tesis es analizar el procedimiento que lleva a cabo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de que la autoridad demandada cumpla la sentencia definitiva que ha quedado firme, en comparación con la ejecución de sentencias contemplado en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.	1.- Determinar el proceso de ejecución de las sentencias, en términos del artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. 2.- Identificar los problemas que se presentan al momento de requerir a la autoridad demandada el cabal cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tratando de dar una posible solución.	1. ¿Cómo se asegura el pleno cumplimiento de las sentencias de nulidad para determinados efectos, emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa? 2. ¿El procedimiento de ejecución contemplado en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es eficaz para exigir el debido cumplimiento de las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo? 3. ¿Es correcto que dentro del procedimiento de ejecución se abra otro de naturaleza meramente sancionadora, que debe llevar a cabo una autoridad distinta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuyo objetivo será el determinar, en su caso, la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento?

1.7 MATERIALES DE INVESTIGACIÓN

Diseño de la investigación.

Todas las obras requieren para su construcción de materiales y procedimientos. En nuestro caso se trata también de una obra y por consiguiente necesita de sus respectivos materiales y métodos utilizados, por lo que se refiere a **materiales**, son del tipo documental dividido en dos categorías para su mejor fundamentación relacionado con el tema.

1. Documentación general.

a) Libros

b) Compendios

2. Documentación especializada

c) Consultas de páginas web especializadas

d) Consulta de tesis de licenciatura, maestría y doctorado

e) Expedientes tramitados en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

f) Expedientes tramitados en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

Esta documentación o “materiales” tienen la finalidad de reunir el conocimiento actual para construir nuestra investigación, dar la orientación precisa para soportar el terreno que se investiga, y poder cumplir con los objetivos de la investigación.

Por lo que se refiere al **método**, la investigación en lo fundamental pasa de lo general a lo particular (método deductivo) pero haciendo además uso de las evidencias y de la síntesis, actividades que se van combinando en el campo de la investigación en IV capítulos mediante los cuales se posibilita el trabajo que conduce a cumplir los objetivos planteados.

Ahora bien, la metodología utilizada se fundamenta en la literatura referente a la investigación, considerando como eje la obra “Metodología de la

investigación” de Roberto Hernández Sampieri.¹

1.8 HIPOTESIS

Lo ineficaz que es el procedimiento de ejecución de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues una vez que se concluyen las etapas del mismo, queda en evidencia la falta de medios del Tribunal para hacer forzosa la ejecución de sus sentencias, lo cual trae como consecuencia una tutela judicial no efectiva.

¹ HERNANDEZ, Sampieri, Roberto, Metodología de la Investigación, Ed. Mc Graw Hill. Tercera Edición, México, 2003.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El control jurisdiccional de los actos de autoridad o actos administrativos da lugar al *Contencioso Administrativo*, mismo que es definido por Miguel Galindo Camacho, desde dos puntos de vista: *formal* y *material*².

Desde el punto de vista *formal*, el *Contencioso Administrativo* se define en relación con los órganos con competencia para conocer las controversias relacionadas con la actuación de la administración pública. Por tanto, podríamos decir que el *Contencioso Administrativo* lo conforman los órganos facultados para dirimir tales controversias, cuales quiera que sea su origen, ya sean del Poder Ejecutivo o del Judicial.

Por otra parte, desde el punto de vista *material*, la definición tiene su origen desde la materia de la controversia misma, o sea, es evidente que el objeto de estudio y análisis es un acto administrativo.

Gabino Fraga en torno a este tema, nos dice que existen dos tipos de funciones de Estado: desde el punto de vista *formal* y de la naturaleza intrínseca de la función³. En el primero, la función se define con base en el órgano que la realiza, es decir, si el Ministerio Público emite un acto, como lo es una determinación en una carpeta de investigación ministerial, ésta será de carácter administrativo.

² GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, Tomo II, p. 294.

³ GABINO FRAGA, Manuel, Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1986, p. 29. Para Gabino Fraga, existen dos categorías para clasificar las funciones del Estado, las que expresa de la siguiente manera: "a) desde el punto del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y ... b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas y judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos".

Ahora bien, desde el segundo punto de vista, todo depende de la naturaleza de la función, refiriéndonos al mismo caso, aun cuando las Fiscalías son órganos de carácter penal, la función sí lo es, pues a la carpeta de investigación se le ha considerado como el preámbulo del proceso penal, es decir, es un acto materialmente penal.

A todo este sistema de tribunales y órganos administrativos encargados de dirimir controversias de carácter administrativo, también podemos conocerlo como de *Justicia Administrativa*.

La *Justicia Administrativa* y el *Contencioso Administrativo*, sirven también como reguladores de la actividad del Estado y salvaguardan el estado de derecho.

A nivel federal el *Contencioso Administrativo* es una muestra del principio de separación de poderes, en donde los órganos jurisdiccionales encargados de impartir *Justicia Administrativa* no tan sólo son ajenos al resto de los tribunales del Poder Judicial, se constituye como una entidad autónoma, tal es el caso del Tribunal de Justicia Administrativa. En algunas entidades federativas los tribunales de lo Contencioso Administrativo, fundados en el principio de unidad de jurisdicción, se encuentran integrados en el Poder Judicial.

2.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

El Contencioso Administrativo en Nuestro País ha pasado por diferentes etapas desde la colonización española, pasando por los inicios de México independiente, la Reforma, el México posrevolucionario y la época actual.

En todas ellas, se ha percibido una disposición por parte del Estado para salvaguardar los derechos de los particulares que se sienten afectados por los actos de la administración pública. A continuación, platicaremos un poco de cada

una de las etapas del Contencioso Administrativo.

El establecimiento del procedimiento contencioso administrativo de corte francés en nuestro país, tiene su antecedente en la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”, y su Reglamento, ambos del 25 de noviembre de 1853, conocida como “Ley Lares”, dado que su creador fue el célebre jurista Don Teodosio Lares, cuando fungía como Ministro de Hacienda, en el gobierno de Santa Anna.

Con esta ley se crea un Tribunal Administrativo dentro de una de las secciones del, también creado, “Consejo de Estado”, y en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, otorgando competencia a dicho tribunal para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio. En efecto, en el artículo 1° de dicho ordenamiento legal se estableció la prohibición a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, en su artículo 2° enumero las cuestiones administrativas y en su artículo 4° se creó al Consejo del Estado.⁴

Tales artículos establecían textualmente lo siguiente:

“Artículo 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2º. Son cuestiones de administración las relativas:

I.-A las obras públicas.

II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III.- A las rentas nacionales.

⁴ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, Legislación Mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia a la República, Tomo VI, pág. 418-425.

IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio é industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad.

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando sea necesaria la aplicación del derecho civil.

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

Este planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto de que, siendo Ignacio L. Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba, en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República.

Otro antecedente, lo tenemos en la “Ley del Contencioso Administrativo”, y en su Reglamento, ordenamientos que fueron expedidos, bajo el régimen del Imperio de Maximiliano, el 1º de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía entre otras facultades, la de formar el contencioso administrativo.

También en esos ordenamientos, al igual que los anteriores, se estableció un sistema rígido de separación de competencias, entre el Poder Judicial y el Consejo de Estado, toda vez que el artículo primero de la ley prohibió a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas. Y por su parte, el artículo segundo determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa de carácter subjetivo.

Los artículos anteriormente mencionados eran del tenor siguiente:

“Artículo 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2º. Son cuestiones contencioso-administrativas, todas las que se promuevan por cualquier persona o corporación reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda violado por el Gobierno o sus agentes o por los que obran en su nombre en un asunto de cualquier ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo. Lo son igualmente las que se promuevan por cualquier persona o corporación o por la administración y sus agentes, relativas a los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el derecho, así como las que se promuevan sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos”

Entre los antecedentes, del establecimiento del contencioso administrativo en nuestro país, en el siglo XX se encuentra en primer lugar la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes⁵, que estableció “el Jurado de Penas Fiscales”, integrado por cinco miembros, entre los que figuraba el Secretario de Hacienda, quien fungía como presidente; dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y dos más que eran designados por los contribuyentes. El Secretario de Hacienda podía nombrar un representante quien actuaba en su ausencia⁶.

El jurado inicialmente sólo se encargaba de tramitar un procedimiento sumario para calificar y castigar las infracciones a las leyes tributarias federales, de acuerdo con la materia y a través de tres secciones que lo integraban (comercio e industria, alcoholes y capitales). Pero a partir del Decreto que reformó dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto

⁵ Diario Oficial de la Federación, publicado el 16 de abril de 1924.

⁶ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, pág. 141.

de 1924, se amplía la competencia del Jurado, convirtiéndolo en un órgano revisor de los actos administrativos sancionadores. Con fecha 7 de junio de 1926, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una Ley que cambió el nombre del “Jurado de Penas Fiscales” por el de “Jurado de Infracciones de Fiscales”⁷.

En idénticas condiciones, tenemos como antecedentes a la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925.

Dicha junta revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por éstos como por las oficinas receptoras.

Un antecedente más, lo constituye la “Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1929, la cual creó el “Jurado de Revisión”, que de acuerdo con su artículo primero tenía la naturaleza de “supremo órgano administrativo fiscal”. Este órgano, según lo previsto en el artículo 13 del citado ordenamiento, tenía como competencia la de conocer del recurso de revisión que dicha ley establecía y que tenía por objeto conocer y resolver, en la vía administrativa, las inconformidades presentadas por los causantes y autoridades, en los siguientes casos:

I.- Por los causantes inconformes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras y de las demás autoridades fiscales, por las que le fije una obligación fiscal a su cargo. La inconformidad podrá referirse a la extensión de la obligación, particularmente al monte del gravamen impuesto a la inexistencia

⁷ Ibidem pág. 142

misma de la obligación.

II.- Por las autoridades fiscales encargadas de la administración general de un impuesto determinado, cuando la repartición o derrama de éste debe hacerse por Junta Calificadora, si aquéllas están inconformes con las resoluciones de ésta.

III.- Por los infractores o presuntos infractores de las leyes y demás disposiciones legales, inconformes con las resoluciones de las autoridades fiscales por las que les declare infractores y se les imponga una sanción. La inconformidad podrá referirse a la existencia misma de la infracción o a la clase o extensión de la sanción aplicada.

Otro antecedente importante del procedimiento contencioso administrativo en México lo tenemos en la Ley de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 1927, la cual en su Capítulo V) estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Así llegamos al 27 de agosto de 1936, fecha en que el General Lázaro Cárdenas del Río, Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, mediante Decreto del 30 de diciembre de 1935, para la Organización de los Servicios Públicos hacendarios, expidió la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establece, es decir, un Tribunal Administrativo de Justicia delegada⁸.

En efecto, en el segundo párrafo del artículo 1° de tal ordenamiento establecía lo que a continuación se reproduce:

*“El Tribunal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión,
pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

⁸ VILLALOBOS ORTIZ María del Consuelo Mag. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pág. 11-25

y de cualquier otra autoridad administrativa”...

Con la creación de este Tribunal se suprimieron el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecían el juicio de oposición antes citado, y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos, y dicho juicio, pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.

La Dra. Hedúan Virués, en su libro “Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación” (1971) nos dice que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:

- a)** El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
- b)** La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.
- c)** La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos periodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del Poder Público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del Juicio de Amparo.
- d)** La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder

Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo.

Lo anterior quedó plasmado en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal⁹, puesto que se menciona que para la emisión de la ley se examinó previamente la constitucionalidad de la misma, y al efecto entre otras consideraciones, se expresó lo siguiente:

“A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que mientras que el amparo se respete no será herido el sistema;”...

Y más adelante señala:

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vías de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un

⁹ Idem

“recurso o medio de defensa para el particular perjudicado”, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de “reconsideración” y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito Federal (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la República fijó esta tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el

Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal- en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales”...

Actualmente la constitucionalidad de dicho Tribunal ya no discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, no contempló la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967, a fin de darle un mejor sustento constitucional.

En la primera reforma mencionada se adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional, en los siguientes términos:

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

Esta reforma, en opinión de Vázquez Alfaro¹⁰, consiguió como objetivos los siguientes:

- a)** Constitucionalizó los tribunales administrativos.
- b)** Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa.

En la segunda reforma al citado precepto constitucional, se le agregan dos párrafos a la fracción I, para quedar de la siguiente manera.

¹⁰ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Op. cit. pág. 148

“Artículo 104 Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estrado mexicano.

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se suscriben entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso- administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte

de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.”

Respecto de esta reforma, el tratadista antes citado, (ob. cit. Página 149), nos dice que consiguió los objetivos siguientes:

- a) Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma:
- b) Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal.
- c) Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmó con ello el sistema mixto de jurisdicción administrativa.

Más tarde, el 17 de marzo de 1987 se adiciona la fracción IV al artículo 116 constitucional que faculta a las Entidades Federativas para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y los particulares.

Como complemento de tal reforma, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión *“Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”*.

Seis años después, este precepto fue nuevamente reformado, ya que con fecha 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, los cuales contiene la denominada “Reforma Política del Distrito Federal”, y que establecen que esta

Entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública Federal centralizada, para crear su propia Administración Pública de carácter local. En esta virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73, 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 pasó a la entonces denominada Asamblea de Representantes, que adquiere el rango de órgano legislativo de tal entidad federativa, tanto formal como materialmente, conforme a lo previsto en el artículo 122, fracción III, inciso c) de la propia Constitucional Federal.

La reforma política del Distrito Federal no culminó con la anterior, ya que en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, se publicó el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales se encuentra su artículo 122, en el que establece el cambio de denominación de la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en su BASE PRIMERA, fracción V, inciso n), se le confiere facultades al órgano legislativo mencionado para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el ámbito local la base constitucional fue establecida con la reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, en cuya fracción V se dispuso que:

“Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

2.3 EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Mucha fue la discusión acerca del carácter o naturaleza del juicio de nulidad, que se tramitaba ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, sin que existiera doctrinalmente un consenso general. Algunos autores, entre ellos Emilio Margáin Manatou¹¹, consideraban que este tribunal era de anulación; en cambio, otros tratadistas consideraban que se trataba de un Tribunal de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina extranjera, entre ella la argentina, las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

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

En cuanto a la finalidad de nuestro contencioso administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprendía, a contrario sensu, de la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación y que ahora se encuentra previsto en la fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que respecta al procedimiento, en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración

¹¹ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio (Autor) Editorial Porrúa (reimpr. 2007)

como parte demandada pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal.

En cambio, el procedimiento de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes.

En este aspecto, el contencioso administrativo que regulaba el Código Fiscal de la Federación tenía el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

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

Conforme a esta categoría, nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación pues sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para el efecto de que se otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los casos de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de éstos.

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

Conforme a este último, el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación sería de anulación, pues dicho órgano jurisdiccional carecía de facultades para

hacer cumplir sus fallos.

Acorde con este análisis, es posible concluir que el contencioso administrativo que se ventilaba ante el Tribunal Fiscal de la Federación era de naturaleza mixta o ecléctico.

Como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía.

Su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

Es un tribunal autónomo ya que, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal¹²:

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

Autonomía que se reiteraba en el artículo 1º de su Ley Orgánica.

2.4 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO SUCESOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El 31 de diciembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación

¹² Diario Oficial de la Federación de 32 de agosto de 1936.

el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, en el cual en su Artículo Décimo se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en el Artículo Décimo primero, fracción III, de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se reformó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹³. Tal precepto establece lo siguiente:

“Artículo Undécimo.-...

(...)

“III.- Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, 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 y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”...

En dicho Decreto, también el Código Fiscal de la Federación sufrió modificaciones ya que se estableció como requisito de la demanda el precisar lo que se pide y tratándose de sentencias de condena las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda (artículo 208 fracción VIII derogado); se establece también 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 (artículo 237, último párrafo, derogado), y como 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 declarar la nulidad de la resolución impugnada (artículo 239, fracción IV, derogado).

¹³ Gaceta Parlamentaria, año II, número 646- I, del 7 de diciembre de 2000.

De acuerdo con lo anterior pudiera pensarse que a partir de la reforma a los artículos referidos, en vigor desde el 1º de enero de 2001, por los efectos de la sentencia, el juicio contencioso-administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como se expresa en el dictamen respectivo, es un contencioso subjetivo; lo cual, en nuestra opinión, resulta inexacto, en cuanto que no es por la reforma indicada que, por los efectos de sus sentencias, el juicio se le considere de carácter subjetivo, dado que desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación ha participado, en sus sentencias de dicho contencioso.

En efecto, podemos considerar que con base en la naturaleza de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) se le ha pretendido considerar un órgano contencioso administrativo de anulación ya que, se ha dicho, sólo pronunciaría sentencia de nulidad o de validez de las resoluciones impugnadas.

Tales fueron las consideraciones vertidas en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, ordenamiento legal que creó dicho tribunal, la cual en su parte relativa señala¹⁴:

“El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. (...) El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos”...

Sin embargo, no se adoptó el sistema puro del derecho francés del contencioso de anulación, en el cual el fallo se constriñe solamente a declarar la nulidad del acto combatido, sino que desde su creación el Tribunal fue revestido de facultades que excedieron los lineamientos de dicho contencioso, al considerar que puede indicar los términos conforme a los cuales habrá de emitirse un nuevo acto, cuando esto sea procedente, lo cual indudablemente que

¹⁴. VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo Mag. Op. cit. pág. 18

se trata de sentencias de condena.

Así, observamos que en la Exposición de Motivos del ordenamiento que creó al Tribunal se establece: *“Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declaratorios (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativa de devolución)”* y en el artículo 58 de dicha ley se estableció que la sentencia de nulidad, salvo los casos de reposición del procedimiento y de anulación de una resolución favorable a un particular, indicará la manera respecto de la cual debería dictarse una nueva por la autoridad¹⁵.

Al abrogarse la Ley de Justicia Fiscal, el sistema de precisar las bases sobre las cuales la autoridad administrativa deberá dictar un nuevo acto, no fue suprimido por los Códigos Fiscales de la Federación de 1936, de 1966 y el vigente, sino que se mantuvo.

En efecto, en los artículos 204, del ordenamiento aludido de 1938 y en el 230 del de 1966, también se establecía cuando la sentencia declare la nulidad, del acto impugnado, indicará las bases conforme a las cuales debe dictar la autoridad fiscal una nueva resolución, salvo los casos en que se limite a mandar a reponer el procedimiento, y cuando se limite a reconocer la ineficacia de un acto favorable al actor.

Por su parte, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación establecía, en su último párrafo, disponía o determinaba que:

“Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará, la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá, indicar los términos conforme a los

¹⁵ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo Mag. Op. cit. pág. 21

cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales”...

Ahora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 52, fracción IV¹⁶, establece:

“ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

(...)

IV. Siempre que se éste 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 s 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”...

En consecuencia, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen doble naturaleza en cuanto que, por un lado, participan de las características que la doctrina francesa atribuye al contencioso

¹⁶ MARTÍNEZ RÍOS Juana y REYES ALTAMIRANO Rigoberto, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Comentada, Anotada y Jurisprudencia, Editores Taxxx, pág. 533-551.

de anulación, pero por otro lado también pueden contener elementos, que dicha doctrina, establece para el contencioso de plena jurisdicción. De tal manera que el contencioso-administrativo que se tramita ante dicho tribunal, es mixto o ecléctico, puesto que el tribunal tiene competencia para juzgar en abstracto de legalidad de los actos administrativos y declarar así la nulidad de la resolución impugnada; pero también tiene competencia para modificar dicho acto, estableciendo en la sentencia de nulidad las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa ha de dictar uno nuevo, e inclusive, en otros casos, podrá reconocer la existencia del derecho subjetivo violado y condenando a la autoridad a su restablecimiento y al cumplimiento de las obligaciones tendentes al restablecimiento de tal derecho; asimismo podrá en otros casos reducir el importe de las sanciones.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sigue siendo un tribunal autónomo, tanto orgánica como presupuestalmente, toda vez que el artículo 1º de su Ley Orgánica, se establece que:

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

El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será aprobado por el Pleno de su Sala Superior con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente.”...

2.5 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (2016)

La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el año 2015, con las reformas al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trajo como consecuencia la derogación de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y con ello la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 18 de julio de 2016.

En la que se estableció la nueva denominación del Tribunal, quien formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento.

Asimismo, la nueva Ley Orgánica se estableció la organización y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien seguirá ocupándose de los asuntos que hasta el día de hoy se tramitan, así como su nueva competencia de conocer de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, por faltas graves.

Aunado a lo anterior, el Tribunal conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.

Otro aspecto importante del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

previsto en la nueva Ley Orgánica es que funcionará con una Sala Superior la cual se compondrá de 16 Magistrados y actuará en Pleno, compuesto de tres Secciones, correspondiendo a la Tercera llevar a cabo y resolver los procedimientos derivados de la imposición de las sanciones antes mencionadas. Asimismo, se estableció que las sesiones del Pleno, así como las diligencias o audiencias que deban practicar serán públicas y se transmitirán por los medios electrónicos que faciliten su seguimiento, en los casos que se estime necesario serán videograbadas, resguardando los datos personales de conformidad con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Salvo aquellos casos que la ley lo establezca, las sesiones podrán ser privadas, sin embargo, de estas se harán versiones públicas para la consulta ciudadana que, en su caso, sea requerida.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, señalándose que en su encargo durarán 15 años improrrogables.

A su vez, el Tribunal contara con Sala Regionales cuyos Magistrados que las conformen también los designará el presidente de la República, aunque la ratificación será por mayoría de los miembros presentes del propio Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, y su encargo durará 10 años, pudiendo ser considerados, desde luego quienes así lo ameriten, para nuevos nombramientos.

Las Salas Regionales serán de cuatro tipos: Ordinarias, Auxiliares, Especializadas y Mixtas. Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

CAPÍTULO TERCERO

SENTENCIA

3.1 DEFINICIÓN DE SENTENCIA

Señala el Maestro Jesús Pérez González, que la sentencia es la forma normal de terminación del proceso en la que el órgano jurisdiccional decide las cuestiones planteadas por las partes, emitiendo su juicio acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico y como consecuencia, concede o niega la exigencia formulada.

En ese sentido, la sentencia es el acto de finalización de un proceso que emite un tribunal, el cual va a crear una situación jurídica concreta para el impugnante o para el demandado en estricto apego a derecho, deriva del latín *sententia* que significa decisión o pensamiento corto, por otro lado, podemos señalar que es el resultado de las reflexiones que hace un juzgador ante un determinado conflicto de intereses puesto a su consideración.

Ahora bien, la sentencia es un documento, y se conforma de un *preámbulo* donde se asientan los datos de identificación del asunto (*Vistos*, número de juicio, tribunal, nombres de las partes), de los *resultandos* que es la descripción de los antecedentes del asunto o juicio, los *considerandos*, que son las conclusiones y opiniones del tribunal juzgador, es la parte en donde se desarrolla todo el estudio analítico del caso, se dirimen las pretensiones y las resistencias y se valoran las pruebas allegadas, y los *puntos resolutivos*, que es la parte final de la sentencia donde en resumen se precisa el sentido de la sentencia y a quien le resulto favorable.

Sentado lo anterior, conviene señalar que, a decir de diversos

procesalistas, como Rafael de Pina,¹⁷ José Ovalle Favela,¹⁸ José Becerra Bautista¹⁹ y Cipriano Gómez Lara,²⁰ la sentencia se conforma de principios fundamentales que se clasifican de la siguiente forma: congruencia, exhaustividad y motivación.

Brevemente señalaremos que el **primero** de ellos, es la identidad entre lo resuelto y lo controvertido, esto es, se trata del deber del juzgador de emitir su sentencia atendiendo sólo a las pretensiones y negaciones o excepciones que, en su caso, hayan planteado las partes durante el juicio, o dicho de otra manera la congruencia es la exacta correspondencia entre lo sostenido por las partes y lo resuelto por el juzgador, luego, si en el fallo se encuentran plasmados elementos que no fueron puestos a consideración del tribunal en el litigio, es claro que la sentencia carecerá de congruencia; el **segundo**, es el estudio de todas las cuestiones planteadas por el justiciable, esto es, una sentencia será exhaustiva cuando haya analizado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar alguna, en ese sentido, el tribunal debe analizar todos los puntos litigiosos argüidos por las partes y referirse a cada una de las pruebas ofrecidas, de lo contrario el fallo no será exhaustivo en evidente perjuicio en contra de una de las partes; y el **tercero** es la expresión de motivos, razones y fundamentos de la resolución, cumpliendo con el imperativo legal que establece la Constitución en los ordinales 14 y 16.

En ese orden de consideraciones, analizaremos el procedimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual está previsto en el capítulo VIII denominado *De la Sentencia* artículos 49 a 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo conforme a lo que

¹⁷ DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, vigésima cuarta edición, México, 1999, p. 326.

¹⁸ OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Harla, séptima edición, México, 1996, p. 176.

¹⁹ BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, Editorial Porrúa, décima cuarta edición, México, 1992, p. 182-183.

²⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, Editorial Oxford, Novena edición, México, 2001, p. 295.

sigue:

De conformidad a lo previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia debe pronunciarse por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integran la Sala en un plazo no mayor a sesenta días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción, además, para efectos del pronunciamiento de la misma el magistrado instructor debe formular el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se dictó el referido acuerdo de cierre de instrucción; por otra parte, el precepto señalado también dispone que en los casos en que se presente el sobreseimiento del juicio por actualizarse alguna de las causales previstas en el artículo 9° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo²¹, no será necesario que se cierre la instrucción, esto es, puede sobreseerse el juicio sin necesidad de dictado de sentencia por medio de auto previo.

En otro punto, señala el ordinal señalado que el plazo para que el magistrado ponente formule su proyecto comienza a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado, el que a su vez, se entiende como tal cuando ya se ha cerrado la instrucción y no queda pendiente ninguna cuestión procesal por resolver; luego, es de señalar que la votación que puede presentarse respecto del proyecto puesto a consideración de los Magistrados puede ser por unanimidad o mayoría de votos, en éste último caso el magistrado disidente puede votar total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentarse en un plazo máximo de diez días, luego, si el proyecto del ponente no es aceptado por el resto de los magistrados, el

²¹ **ARTÍCULO 9o.-** Procede el sobreseimiento:

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- V. Si el juicio queda sin materia.
- VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo. El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría –esto es, emitirá un nuevo proyecto de mayoría- y el proyecto original podrá quedar como voto particular.

3.2 LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho (principio de motivación) y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda (principio de congruencia) en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Asimismo, señala que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución o acto impugnado (principio de mayor beneficio o mayor consecuencia anulatoria).

Al respecto de lo anterior conviene tener en cuenta el contenido de la tesis jurisprudencial 2a./J./2011 de la Novena Época, Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII, febrero de 2011, página 855, de rubro y texto siguientes:

“PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 50, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN AL EXAMEN PREFERENTE DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD, PUES DE RESULTAR FUNDADOS HACEN INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE ANTES DE LA REFORMA DEL 10 DE DICIEMBRE DE 2010). El artículo 50, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben analizar primero las que puedan llevar

a declarar la nulidad lisa y llana, implica que dichos órganos jurisdiccionales están obligados a estudiar, en primer lugar, la impugnación que se haga de la competencia de la autoridad para emitir el acto cuya nulidad se demande, incluso de oficio, en términos del penúltimo párrafo del artículo 51 del mismo ordenamiento, el cual dispone que el Tribunal podrá examinar de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, análisis que, de llegar a resultar fundado, por haber sido impugnado o por así advertirlo oficiosamente el juzgador, conduce a la nulidad lisa y llana del acto enjuiciado, pues ese vicio, ya sea en su vertiente relacionada con la inexistencia de facultades o en la relativa a la insuficiente cita de apoyo en los preceptos legales que le brinden atribuciones a la autoridad administrativa emisora, significa que aquél carezca de valor jurídico, siendo ocioso abundar en los demás conceptos de anulación de fondo, porque no puede invalidarse un acto que ha sido legalmente destruido”.

Así como la tesis número XVI.1º.A.T.J/9, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Agosto de 2009, página 1275, Materia Administrativa, del rubro y texto siguientes:

“CONCEPTOS DE ANULACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE AQUELLOS QUE CONDUZCAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO POR REPRESENTAR UN MAYOR BENEFICIO PARA EL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO). El artículo 17 constitucional consagra la garantía de acceso a la impartición de justicia, la cual se encuentra encaminada a asegurar que las autoridades -órganos judiciales o materialmente jurisdiccionales- lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo que uno de los principios que consagra dicha garantía es el de exhaustividad, entendiéndose por tal la obligación de los

tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, los numerales 87 y 89, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, establecen la existencia de dos requisitos que deben observarse en el dictado de las resoluciones: el de congruencia y el de exhaustividad. Ahora, si bien es cierto que en la citada ley no existe una disposición expresa que establezca el orden en que deben analizarse los conceptos de anulación, también lo es que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se encuentra constreñido a ocuparse de todos los motivos de impugnación en que descansa la pretensión anulatoria del actor, y preferentemente de los orientados a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que de resultar fundados se producirá un mayor beneficio jurídico para el actor, pues se eliminarán en su totalidad los efectos del acto administrativo, con lo que se respeta la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que ésta encierra".

Así también es de considerar los siguientes criterios de tribunales colegiados cuyos rubros señalan: **"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. AUN CUANDO DECLAREN LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA POR FALTA O INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA, DEBE ANALIZARSE PONDERADA Y MOTIVADAMENTE SI ALGUNO DE LOS RESTANTES CONCEPTOS DE ANULACIÓN DE FONDO RESULTA FUNDADO Y GENERA UN MAYOR BENEFICIO AL ACTOR (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE DICIEMBRE DE 2010). [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2; Pág. 2111.**", así como el que establece lo siguiente: **"NULIDAD LISA Y LLANA. CUANDO LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA LA DECLARAN POR INSUFICIENTE O INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD**

DEMANDADA O DE LA QUE HUBIERE ORDENADO O TRAMITADO EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, TAMBIÉN DEBEN HACERSE CARGO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN REFERENTES A CUESTIONES DE FONDO QUE, DE RESULTAR FUNDADOS, PODRÍAN GENERAR UN MAYOR BENEFICIO AL ACTOR AL IMPEDIR A LA AUTORIDAD ACTUAR NUEVAMENTE EN EL MISMO SENTIDO EN SU PERJUICIO.”

De lo que se colige la obligación de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de analizar primero los motivos de disenso que conlleven eventualmente la declaratoria de nulidad del acto impugnado, pero, también se encuentran obligados a analizar aquellos que de ser fundados generen un mayor beneficio al particular, pues atendiendo al artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo un vicio formal como la incompetencia de la autoridad trae consigo la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada pero también la posibilidad de que la autoridad vuelva a emitir el acto impugnado siempre que no hubieren caducado sus facultades, lo cual, indefectiblemente generara un perjuicio al particular al que de nueva cuenta le iniciaran un procedimiento y emitirán una resolución, por ello, deben atenderse otras causas de ilegalidad que nulifiquen completamente el acto traído a juicio.

En otro punto, el ordinal señalado dispone que en el caso de que se declare la nulidad de la resolución por la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios de procedimiento, el fallo deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución; asimismo, que las Salas podrán corregir los errores que adviertan solo en la cita de los preceptos que se consideren violados, lo que resulta de especial importancia en ésta época en la que nos encontramos inmersos en una nueva dinámica de protección de derechos humanos siempre con la interpretación más benéfica al particular y bien puede confundirse en sede jurisdiccional con obviar las manifestaciones del particular respecto a lo que quiso decir en su concepto de impugnación, lo cual evidentemente puede suscitarse aun cuando el precepto

en cita señala que no deben cambiarse los hechos expuestos en la demanda y en la contestación de demanda. Por otra parte, dispone que no se anularán actos no impugnados expresamente en la demanda y que en el caso de condena a la autoridad que signifiquen la restitución de un derecho subjetivo violado o la devolución de una cantidad, el tribunal debe constatar previamente el derecho que le asiste al particular, además, de la ilegalidad de la resolución impugnada, es decir, solo derivado de una declaratoria de nulidad puede condenarse a la autoridad y eventualmente solicitar –por el particular- la restitución en el goce de un derecho.

Mención aparte merece el último párrafo del precepto en cita el cual refiere: *“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.”*, y se refiere específicamente a la relación contractual “especial” que priva para aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública, los cuales están sujetos a un régimen diferente al laboral, en el que su relación con el Estado (patrón) es de naturaleza administrativa y no laboral, por lo que es competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocer y resolver de los asuntos en que se vean inmersos miembros de dichas instituciones, los cuales, en ningún caso podrán ser reincorporados al servicio que desempeñaban –sin importar si son responsables de las faltas imputadas- y solo podrán tener derecho –de resolverse que les asiste la razón- a la indemnización que la propia Constitución Federal establece.

Finalmente, el artículo 50-A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que las sentencias que dicte el Tribunal

con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberán contener mínimamente tres requisitos: 1) La existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado; 2) Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y 3) razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

3.3 CAUSALES DE NULIDAD EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece las causales por las que un acto administrativo impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede ser declarado ilegal. Sin embargo, con la finalidad de comprender adecuadamente las causales de nulidad del acto administrativo, es necesario conocer sus elementos de validez, así como los vicios que provocan su invalidez, haciendo un estudio de la doctrina del acto administrativo.

En primer lugar, es necesario conocer el concepto de acto administrativo, el cual, para el Doctor Andrés Serra Rojas *“la naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones), para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para el cumplimiento, en cumplimiento del Interés general o del interés público.*

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia, ya que

las irregularidades que puedan presentarse en su formación, constituyen vicios que afectan su existencia y validez.

3.3.1 Subjetivo

El elemento subjetivo está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, que en ejercicio de la función administrativo establece situaciones jurídicas; es decir crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones de manera individual y concreta y con efectos jurídicos directos.

Para que el acto tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa debe contar con dos elementos importantes: la competencia y la voluntad.

En cuanto a la competencia, los órganos administrativos para su debida actuación deben contar con las facultades que el ordenamiento jurídico les confiere, la cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía.

Para Gabino Fraga²², la competencia en el derecho administrativo constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de administración, misma que requiere un texto expreso en la ley para que pueda existir, es decir, el órgano administrativo debe estar autorizado para su actuación.

La competencia se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado tiene encomendadas, es decir, para que pueda satisfacer las necesidades colectivas. La cual generalmente se encuentra fraccionada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos. No puede ser objeto de renuncia o pactos que comprometan su ejercicio; tiene que ser ejercitada en todos los

²² FRAGA GABINO. Derecho administrativo. Ob. Cit. pp. 267-274

casos en que lo requiera el interés público. La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano.²³

En cuanto la voluntad, esta es considerada como un impulso psíquico, un querer, la intención, la actitud consciente y deseada que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos del juicio que se le aportaron o que recabó en el ejercicio de su función.

Cuando se alude a la voluntad del acto administrativo, no se está haciendo referencia a su concepción clásica en el derecho privado, en tanto que en la voluntad administrativa no predomina la autonomía, en cuanto que ésta, al ser de tipo individualista, es contraria a la finalidad del interés público que se persigue con la voluntad de la administración. De esta forma, al ser la voluntad administrativa diferente a la conceptuada por el derecho privado, se encuentra integrada por elementos subjetivos (la voluntad de los titulares del órgano que actúa) y objetivos (procedimiento de elaboración, que prepara esa voluntad).

Como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una voluntad libremente manifestada, unilateral y que no esté viciada por error, dolo o violencia.

La formación de la voluntad en caso de que varios miembros sean simultáneamente titulares de un órgano de la administración, las disposiciones legales que lo instituyen fijan los requisitos para la reunión de los titulares, para la expresión de su voto y para la determinación del número de estos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trata. Todas las decisiones deben ser tomadas en reunión oficial de los integrantes de dicho órgano.

3.3.2 Objetivos

Los elementos objetivos del acto administrativo son el objeto, el motivo y

²³.Idem.

el fin.

El *objeto* es la materia o contenido del acto; es decir, es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa. En consecuencia, el objeto del acto administrativo está constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece. Por ello, el objeto puede ser una cosa una actividad, un status, etcétera.

El objeto del acto administrativo debe reunir ciertos requisitos: ha de ser lícito, posible y determinado o determinable. La licitud supone que el objeto no debe estar prohibido por la ley y además esté expresamente autorizado para ello, salvo en el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto²⁴. Asimismo el contenido a que se refiere el acto administrativo debe ser real y pueda ser materia de la actuación administrativa, lo que presupone que sea determinado y determinable.

La característica de posible del acto, implica que su realización sea posible y expresada de manera clara y precisa, a fin de que el gobernado, a quien se dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.

El *motivo*, también llamado presupuesto de hecho y causa, está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto; es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el acto y, por ello, se dice que el motivo constituye la razón de ser del mismo.

El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca o causa. Es el presupuesto considerado en la hipótesis jurídica normativa que origina el acto. Por mandato constitucional todos los actos de las autoridades deben estar debidamente motivados.²⁵

Por otra parte, el *fin* es el propósito que se persigue con la emisión del acto

²⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit. p. 278

²⁵ SÁNCHEZ PICARDO, Alberto C. Ob. Cit. p. 66.

administrativo, es el para qué de su emisión, que en materia administrativa corresponde a la satisfacción del interés público, pero no es el interés público en abstracto, sino un fin u objeto concreto cuya satisfacción es de interés concreto cuya satisfacción es de interés público. Por ejemplo, la denegación de una licencia de construcción, tiene como fin evitar que se construya una determinada obra en un lugar determinado, lo cual favorece el ordenado desarrollo de la ciudad, que es interés público.²⁶

Jezé establece que las reglas del fin del acto administrativo son las siguientes:

1. El agente no puede perseguir sino un fin de interés general;
2. El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley;
3. No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto;
4. Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.²⁷

3.3.3 Formales

El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados. Es decir, por los medios de producción, los medios de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa y los medios de publicidad del acto.

La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respeto de los derechos de los particulares, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo

²⁶ Ibidem. p. 260.

²⁷ FRAGA GABINO. Ob. Cit. p. 270.

previsto por la ley, dará lugar a la ilicitud del acto administrativo por vicios de procedimiento, los cuales constituyen causas de anulación, tal como lo establecen los artículos 3°, fracción VII, en relación con el 6° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación al declarar que un acto administrativo es ilegal cuando existan vicios del procedimiento que afecten las defensas de los particulares y trasciendan al fondo del mismo.

Respecto a la instrumentación o exteriorización del acto administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito, aunque existen algunas excepciones que permiten la existencia de actos administrativos declarados por medio de otras formas de exteriorización, como son los casos expresados verbalmente, o por algunos signos, los tácitos o los presuntos.

Gabino Fraga, respecto del elemento formal del acto administrativo señala que constituye un elemento externo, lo constituyen los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa. La forma en el derecho administrativo tiene el carácter de una solemnidad necesaria no solo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto. El elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa. La forma del acto administrativo, aunque puede ser oral, o consistente en determinados actos materiales, requiere que satisfaga ciertos requisitos: cuando el acto implique afectación o privación de un derecho o imposición de una obligación y según el artículo 16 constitucional. *“En virtud de mandamiento escrito de la autoridad que funde y motive la causa legal del procedimiento...”* el acto lesivo debe consignar por escrito el motivo que lo ha provocado y el derecho con que se procede.²⁸

En cuanto a la exteriorización del acto administrativo por escrito, cabe decir que este debe cumplir con los requisitos formales que la ley establece.

²⁸ Ibid. pp. 274-280.

Con relación a los actos administrativos que afectan a los particulares, la Constitución establece en el artículo 16 que el acto de molestia de la autoridad solo puede ser producido en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, de donde se deriva la necesidad de que los elementos de los actos administrativos se encuentren presentes, por mandato constitucional.

Así identificamos como elemento subjetivo a la autoridad competente; como elemento objetivo, el contenido del acto de molestia, la causa legal del procedimiento y el fin que persigue con su emisión; y como elemento de forma, que el acto debe constar por escrito y haberse perseguido el procedimiento establecido por la ley.

Por lo que ve a los medios de publicidad del acto administrativo, estos consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos, puesto que cuando el acto no se ha hecho del conocimiento del sujeto pasivo, y en algunos casos de los terceros, no produce efectos jurídicos, razón por la cual la falta de publicidad no afecta la validez del acto, sino su eficacia.

Como especies de la publicidad existen la publicación y la notificación. La primera se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los administrados mediante inserción en el Diario Oficial, y la notificación, que es una forma de dar conocer el acto de una manera concreta y general y como es el caso de la publicación.

Como formas de notificación de los actos administrativos regulados por la ley encontramos que se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, por correo ordinario, por telegrama, por telefax, por estrados, y, en su caso, por edictos. En el juicio Contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia administrativa, el Código Fiscal de la Federación prevé la posibilidad de notificar por medio de correo electrónico.

3.3.4 Actos Administrativos Irregulares

La presunción de validez de los actos administrativos permite que produzcan sus efectos mientras no se demuestre que adolecen de vicios en alguno o algunos de sus elementos que los constituyen. Esta presunción *juris tantum* obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos irregulares, y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal.²⁹

La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde desviaciones en el procedimiento administrativo y en los requisitos formales, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo cual no impide que provisionalmente produzcan sus efectos.

La irregularidad del acto administrativo se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos, puesto que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectará su validez y eficacia en tanto que es el resultado de la inobservancia de las normas jurídicas que regulan al acto de que se trate, ya sea en su fondo como en su forma.

Una vez conocidos los elementos del acto administrativo, a fin de estar en posibilidad de referirnos a sus irregularidades y a los resultados que de ellas derivan, es menester analizar los diversos vicios que afectan esos elementos.

3.4 VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los vicios del acto administrativo son aquellos defectos o fallas con que éste se materializa en el mundo jurídico y que, de acuerdo con el sistema jurídico vigente, afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impide su subsistencia.³⁰

²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. Cit. p. 287.

³⁰ Ibid. p. 288.

3.4.1 Vicios del elemento subjetivo

Los vicios que se presentan en el elemento subjetivo del acto administrativo se refieren a la competencia y a la voluntad. En el primer caso, el acto se encontrará viciado cuando el órgano administrativo que lo emita carezca de facultades para manifestarse; es decir, resulta incompetente. La incompetencia puede ser en razón de la materia, del grado, del territorio, de la cuantía o del tiempo, según se presente la irregularidad en alguno de esos aspectos.

Por su parte, los vicios que afectan la expresión de la voluntad pueden ser de dos tipos: subjetivos y objetivos. Los primeros son los que atañen a la voluntad psíquica del funcionario; en cambio, los segundos son los que inciden sobre el procedimiento en el que se desarrollan la voluntad de la Administración Pública.

Los vicios que afectan la voluntad psíquica del funcionario son el error, dolo y violencia.

El *error* implica, como ya se mencionó, la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto. Por ello, el error viene a constituir un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo que, induce al órgano a la formación de su voluntad psíquica de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsedad.

El error puede ser de hecho o de derecho. Existe error de hecho cuando el funcionario aprecia de manera equivocada las situaciones fácticas de acontecimientos, personas, circunstancias, etc. Por su parte, el error de derecho consiste en la indebida interpretación que se hace de las disposiciones jurídicas aplicables.

El *dolo* se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del acto administrativo en el

sentido que quiere el autor de la conducta dolosa. Por ello, el dolo puede provenir del administrado o del funcionario público.

La *Violencia* también constituye un vicio de la voluntad administrativa, en tanto que ésta se exterioriza con motivo de la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo el acto administrativo no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, sino por el temor a sufrir un mal injusto.

El error, el dolo y la violencia, se encuentran regulados en el artículo 3°, fracciones VIII y IX, en relación con el diverso 5° de la Ley Federal de procedimiento Administrativo.

3.4.2 Vicios del elemento objetivo

Los vicios que recaen en el elemento objetivo del acto administrativo son aquellos que afectan su objeto, motivo y fin. Con relación al objeto, este debe ser lícito, posible, determinado o determinable: el vicio se presenta cuando el mismo es ilícito, por estar prohibido por la ley; por no ser el objeto determinado para la ley para el caso concreto; por ser oscuro e impreciso; por ser imposible de hecho; e incluso por ser irrazonable, es decir, contradictorio, desproporcionado y por ser inmoral.³¹

En cuanto al motivo, y dado que este consiste en los antecedentes del hecho y de derecho que preceden y provocan el acto, los vicios que le afectan se presentan en los casos siguientes:

1. Cuando los hechos que lo motivan no se realizaron, fueron distintos o se aprecian en forma equivocada;
2. Cuando se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas; cuando el acto dictado y los motivos no existe correlación lógica;
3. Cuando entre los motivos aducidos y los preceptos que sirven de fundamento al acto no existe adecuación.³²

³¹ Ibid. p. 290.

³² Idem.

El vicio que afecta al fin del acto administrativo lo constituye el desvío de poder, el cual consiste en apartarse del propósito específico que la norma prevé para el acto administrativo.

La doctrina ha considerado que existe desvío de poder cuando el funcionario actúa con:

1. Un fin personal, en este caso el acto administrativo ha sido emitido para satisfacer las aspiraciones personales del agente público, y no el de la ley, como puede ser venganza, partidismo, lucro, etc.
2. Con una finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros.
3. Con una finalidad de favorecer a la Administración Pública. En este caso se trata de un fin administrativo pero distinto del contemplado por la ley. El funcionario protege un interés general pero diverso al esperado por la ley, por ejemplo, aplicar mayor número de multas para obtener fondos para la comuna.³³

3.4.3 Vicios del elemento formal

Los vicios del elemento formal se manifiestan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo.

La doctrina ha englobado dentro de un mismo concepto las formas y las formalidades del acto administrativo. Sin embargo, entre ambos conceptos existen diferencias que impiden darles el mismo tratamiento. Las formalidades del procedimiento administrativo constituyen aspectos que son parte del procedimiento administrativo y, por tanto, resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido trasgredidos darán lugar a vicios en el procedimiento.

En cambio, la forma del acto, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, resulta concomitante al acto, que al no cumplirse se produce el vicio de forma.

³³ Ibid. p. 291

Los vicios de procedimiento tienen lugar en los casos en que no se cumple con los requisitos establecidos por la ley para la preparación de la voluntad administrativa, ya que la elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, cuando la autoridad no cumple con la serie de trámites y formalidades establecidas por la ley, antes de emitirse el acto administrativo, su incumplimiento, además de viciar la voluntad administrativa porque no se ha preparado conforme a la ley, trae como consecuencia la ineficacia de la Administración y la violación de los derechos del gobernado.

En cuanto a los vicios de forma del acto administrativo, estos se manifiestan cuando no se cumplen los requisitos que el ordenamiento jurídico establece como indispensables para la exteriorización de la voluntad administrativa.

Como fue mencionado al estudiar este elemento del acto administrativo, los requisitos formales son: a) que conste por escrito; b) que se señale la autoridad que lo emite; c) que esté fundado y motivado y que se exprese el motivo del acto; d) que ostente la firma del funcionario competente; y e) que contenga el nombre o nombres de las personas a las que valla dirigido; en tal virtud, cuando alguno o algunos de tales elementos no se cumplan, o se hagan de manera irregular, el acto estará viciado por omisión de requisitos formales.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no contempla los elementos del acto administrativo, solamente enumera las causales de nulidad que afectan el acto, de la siguiente manera:

“Artículo 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

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

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

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

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

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) *Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.*

d) *Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.*

e) *Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.*

f) *Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.*

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios

internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.”

En la fracción I, relacionando la causal de nulidad con los elementos del acto administrativo que doctrinalmente se señalaron, encontramos el elemento subjetivo, que se refiere a la competencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva el acto administrativo.

En la fracción II encontramos la causal de nulidad que afecta al elemento formal del acto administrativo, pero no cualquier vicio formal afecta la validez del acto administrativo, solamente aquellos que afectan las defensas del particular y trascienden al sentido de la resolución impugnada.

En la fracción III encontramos los vicios de procedimiento que afectan la validez del acto administrativo, con la misma condición que la fracción anterior, que afecten la defensa del particular y trasciendan al sentido de la Resolución impugnada.

En la fracción IV, encontramos los vicios que afectan el motivo del acto, en los mismos términos que los considera la doctrina, esto es, el acto administrativo es ilegal, si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto, esto es, en cuanto a la cuestión material.

La fracción V se refiere a la causal de nulidad que afecta el fin del acto administrativo, cuando no responda a los fines que la ley aplicable señala.

Ahora bien, hasta aquí encontramos los vicios que afectan la calidez del acto administrativo, contemplados en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde encontramos en la fracción I la causal de nulidad que afecta al elemento subjetivo del acto, en las fracciones II y III, encontramos las causales de nulidad que afectan la forma y el procedimiento; en la fracción IV, encontramos los vicios que inciden en el motivo del acto administrativo, y en la fracción V, los vicios que afectan el fin. Sin embargo, este

artículo es omiso en establecer causales de nulidad por vicios en el objeto del acto administrativo.

3.5 TIPOS DE SENTENCIA

De conformidad con el artículo 52 de La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia definitiva podrá:

1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
2. Declarar la nulidad de la actuación impugnada.
3. Declarar la nulidad del acto combatido para ciertos efectos.
- 4.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y ordenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

En la Ley se contemplan la nulidad para efectos, así como la nulidad lisa y llana del acto impugnado, que en términos de la jurisprudencia se explica de la siguiente manera:

*Novena Época. Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Marzo de 2003. Tesis: I.4o.A. J/21. Página 1534. **NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó*

en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

En la nulidad para efectos, la resolución se nulifica, con el fin de que se subsane el error o la ilegalidad cometida, y se emita una nueva que esté legalmente apegada a derecho, que deja sin efectos la anterior. En este último caso, la sentencia que declara la nulidad debe contener el sentido en que habrá de subsanarse el error o la ilegalidad de la resolución controvertida y declarada nula; aunque también cabe la posibilidad de que el juzgador en la sentencia no determine el sentido en que habrá de emitirse la nueva resolución que subsane la anterior por parte de la autoridad demandada, sino que deja a salvo los derechos de ésta.³⁴ Sirve de apoyo la siguiente tesis:

*Novena Época. Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Enero de 2003. Tesis: I.4o.A. J/19. Página 1665. **NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Cuando la ilicitud casada en un juicio contencioso administrativo corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se debe decretar la nulidad para*

³⁴ SÁNCHEZ PICARDO, Alberto C. Ob. Cit. p. 114.

efectos, conforme al artículo 239, fracción III, del propio código, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad. Efectivamente, la fracción II del artículo citado en primer término se refiere a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en tanto que su fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, los que pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En tales casos, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser tan sólo para los efectos de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiese incurrido, por ser apenas el modo, expresión o apariencia, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo, es decir, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa.

3.6 FIRMEZA DE LA SENTENCIA

Antes de continuar se precisa que cuando el fallo resulte vinculatorio para la autoridad enjuiciada gracias a una “nulidad para efectos”, el artículo 52, segundo párrafo ³⁵, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo precisa que la sentencia deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que quede firme.

³⁵ “...Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en la fracción IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses tratándose del Juicio Ordinario o un mes tratándose del Juicio Sumario de conformidad con lo previsto en el artículo 58-14 de la presente Ley, **contados a partir de que la sentencia quede firme...**”

En tanto que la calidad de firmeza de las sentencias se adquiere, según el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, bajo cuatro diferentes supuestos, a saber:

- No admitan recurso o juicio en su contra.
- Admitiendo recurso o juicio, no sean impugnadas.
- Habiendo sido impugnadas, la instancia o promoción se haya desechado, sobreseído o resultare infundada.
- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Independientemente de la forma por la que adquiriera firmeza la sentencia, cuando ese evento suceda, de conformidad con el artículo 81, fracción XII, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Secretario de Acuerdos hará la certificación de la fecha en que causó estado, y el Magistrado Instructor, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación, lo que en sí constituye una formalidad innata al proceso que debe ser puesta en conocimiento de las partes contendientes y les resulte vinculatoria.

Por otro lado, del último párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (cabe precisar que más adelante será analizado dicho artículo), respecto al momento en que se comenzará a computar el plazo de cuatro meses para cumplimentar una sentencia de nulidad para efectos, dispone que 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. La norma coincide esencialmente con el artículo 52, penúltimo párrafo, de la citada ley.³⁶

En síntesis, en los casos donde exista declaratoria de nulidad para efectos, la autoridad demandada queda constreñida a cumplimentar el fallo dentro de un periodo de cuatro meses, contado a partir de que quede firme la

³⁶ 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.

sentencia (según la hipótesis de firmeza en que se ubique el asunto), pero si se llegare a interponer juicio de amparo o recurso de revisión en contra del fallo, sus efectos se suspenderán hasta que se resuelva la nueva controversia porque en tanto no se resuelva no estará firme la sentencia de la Sala.

3.7 CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala:

“Las autoridades demandadas y cualquiera 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 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 de 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, aun 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 correspondientes y aquél en 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 discrecionales 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 este 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 permita 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 desvió 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, empezaran a correr a partir del día hábil siguiente a aquel 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 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 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 quince días para interponer el juicio de amparo.”

Del anterior precepto es de comentarse que se hace referencia en el primer párrafo del precepto que nos ocupa que las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto es, no sólo las autoridades

demandadas, sino cualquier otra autoridad relacionada se encontrará obligada a cumplir la sentencia o auxiliar a la Sala para el debido cumplimiento de dicha sentencia.

Así también, se señala que aun en los casos de que la sentencia declare la nulidad lisa y llana, si se trata de incompetencia de la autoridad, la competente podrá iniciar el procedimiento o dictar nueva resolución, sin violar lo resuelto en la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades; también se refiere a los vicios de forma de la resolución impugnada, caso en el que se podrá reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad.

Lo anterior es comprensible, ya que en ambos casos no se ha entrado al estudio de fondo, sino que únicamente, al analizar la competencia de la autoridad que emitió o tramitó el procedimiento del que deriva la resolución impugnada, análisis que de acuerdo con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe hacerse de oficio por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que al encontrar que la autoridad que emitió o tramitó el procedimiento es incompetente, sin más se declara la nulidad de la resolución impugnada, nulidad que será lisa y llana, pero que en ningún momento impide a la autoridad competente emitir la resolución o reponer el procedimiento, siempre y cuando no hayan caducado sus facultades.

Lo mismo ocurre cuando se da un vicio de forma de la resolución impugnada o vicios del procedimiento, caso en el que se declarara la nulidad y la autoridad puede reponer el acto viciado subsanando el vicio que produjo la nulidad, para lo que contará con un plazo de cuatro meses.

Si se trata de facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución la autoridad, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada, esto es, a un contribuyente no le interesa que la autoridad reponga el procedimiento en el que se dio alguna ilegalidad que motivo la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, en estos casos la autoridad si así lo considera podrá abstenerse de reponer dicho procedimiento.

Cuando la resolución impugnada haya sido anulada por encontrarse viciada en cuanto al fondo o al haber prosperado el desvío de poder, la autoridad no podrá dictar nueva resolución sobre los mismos hechos.

3.7.1 Obligación de la autoridad para cumplir las sentencias

Del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 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 ha dado en llamar sentencia de condena y también declarar la nulidad restituyendo al actor en el goce de los derechos afectados.

En estos últimos dos supuestos, esto es, en las sentencias de condena, es donde considero que debe enfocarse el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, señalándose en el propio precepto que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento deberá cumplirse dentro del plazo de cuatro meses, contados a partir de que la sentencia quede firme y que transcurrido dicho plazo, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla, salvo en los casos en que el particular, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le habrá la oportunidad de obtenerlo.

Resumiendo, tenemos que la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme para darle cumplimiento, cuando ésta le obliga a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento. También señala el artículo 52, que, si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o goce de un derecho por parte del demandante, transcurridos los cuatro meses sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización, que determinará la Sala que haya dictado la sentencia, que dicho derecho se tramitará vía incidental.

Establece también el precepto que nos ocupa que en el caso que se interponga recurso se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia, en estos casos será a partir de la fecha de notificación a la autoridad de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado respecto del recurso de revisión, que se iniciará el cómputo de cuatro meses para darle cumplimiento a la sentencia, si es que el Tribunal Colegiado considera infundado el recurso de revisión hecho valer por la autoridad.

3.7.2 Plazo para el cumplimiento de la sentencia

En el artículo 53 se establece que cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse, el Secretario de Acuerdos que corresponda hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

Una vez precisados los efectos de la sentencia y la obligación de certificar que ésta ha quedado firme, continuaremos con el análisis del artículo 57, fracción II, que ha quedado transcrito al principio de este apartado, especificándose en dicha fracción que en los casos de sentencias de condena deberá precisarse la forma y los plazos en que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, plazo que no podrá ser inferior a un mes, señalándose también que cuando se interponga juicio de amparo o recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

3.7.3 Actuaciones para el pleno cumplimiento de la sentencia por parte de la sala

El artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52, esto es, el plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, la Sala 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,

concluido dicho término con informe o sin él, la Sala decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, de ser así impondrá a la autoridad demandada una multa de apremio que se fijará entre 300 y 1000 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, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

En el precepto no se señala cuantas multas podrán imponerse a la autoridad demandada, hasta antes de avisarle a su superior jerárquico, parece ser que son dos multas y que 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 ya establecido con anterioridad.

Así también, se señala el cumplimiento sustituto, que será analizado en el inciso siguiente, por lo que no haremos mayor comentario al respecto y por último señala el artículo 58 en cita que transcurridos los plazos señalados a la autoridad condenada y a su superior jerárquico la Sala pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente, los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario omiso.

3.7.4 Cumplimiento sustituto

Como ya se anunció en el inciso precedente el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece para asegurar el pleno cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, además de la actuación de la Sala que ha quedado referida en el inciso precedente, en cuanto a requerir a la autoridad omisa e imponer multas, así como a su superior jerárquico hasta lograr el cumplimiento o bien al no

lograrlo le da a la Sala facultades de sustitución a señalar en su inciso c), 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.

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 (...)”

Si bien, no se encuentra reglamentado la forma en que se dará esa sustitución, de ese simple señalamiento o facultad que el legislador hizo en la Sala correspondiente, se desprende una gran responsabilidad para los Magistrados, Secretarios de Acuerdos y Actuarios, puesto que señala que la Sala podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que por la índole de sus funciones estime más adecuada, no se establece si esa sustitución de la autoridad omisa pueda darse por alguno de los Magistrados de la Sala que dictó la sentencia, considero que esto puede suceder, en tanto que será la Sala la que comisione, ya sea a uno de los propios Magistrados integrantes de esa Sala o bien a algún Secretario de Acuerdos o Actuario.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

4.1 CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA CONTEMPLADO EN LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

Primeramente, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, tiene como misión cumplir con el derecho fundamental de justicia pronta, expedita, completa e imparcial prevista por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de procedimientos breves y sencillos que permitan al justiciable el acceso a la justicia y pronta resolución de los conflictos sometidos a la jurisdicción del Tribunal.

Para lo cual la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, contempla un procedimiento de ejecución de sentencias, mismo que tiene algunas diferencias con el juicio contencioso administrativo federal, tales como el plazo para el debido cumplimiento de estas, así como las medidas de apremio en caso de incumplimiento, con las que cuentan el Tribunal y las Salas para hacer efectivas las determinaciones que emiten, siendo estas últimas las que nos interesan en el presente trabajo de investigación.

4.2 PLAZO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

A diferencia del juicio contencioso administrativo federal, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, prevé un plazo menor para el debido cumplimiento de la sentencia una vez notificada, el cual la autoridad debe hacerlo saber a la Sala correspondiente dentro de un término no mayor de diez días y, en caso de no hacerlo dentro de dicho plazo, la Sala, le requerirá para que dentro del término de veinticuatro horas cumplimente el fallo, apercibida que, de no hacerlo así, sin causa justificada, se le impondrá una de las medidas de apremio prevista en la citada ley, las cuales analizaremos en el siguiente capítulo.

Siendo que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece un plazo mayor de cuatro meses una vez que la sentencia definitiva ha causado estado, como quedó establecido en el Capítulo III de este trabajo.

4.3 MEDIDAS DE APREMIO O DISCIPLINARIAS PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE LAS DETERMINACIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden, en el artículo 11 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado Morelos³⁷, cuenta con diferentes tipos de medios de apremio y medidas disciplinarias, las cuales son:

- I. Amonestación;
- II. Multa hasta de cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, que se reiterará cuantas veces sea necesario;
- III. Arresto hasta por treinta y seis horas;
- IV. El auxilio de la fuerza pública;
- V. La destitución del servidor público que haya sido nombrado por designación, y para el caso de los servidores vía elección popular, se procederá por acuerdo de pleno conforme a la normativa aplicable, y
- VI. Inhabilitación en los términos de esta ley.

De las cuales la prevista en la fracción II (multas) es la empleada para exigir el debido cumplimiento de sentencias.

Ahora bien, si la autoridad demandada es omisa en acatar las sentencias

³⁷ Artículo 11. Para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden, el Tribunal y las Salas podrán hacer uso, a su elección, según el caso, de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias: I. Amonestación; II. Multa hasta de cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, que se reiterará cuantas veces sea necesario; III. Arresto hasta por treinta y seis horas; IV. El auxilio de la fuerza pública; V. La destitución del servidor público que haya sido nombrado por designación, y para el caso de los servidores vía elección popular, se procederá por acuerdo de pleno conforme a la normativa aplicable, y VI. Inhabilitación en los términos de esta ley

dictadas por el Tribunal y las Sala, a pesar de la aplicación de las medidas de apremio, el Magistrado Instructor declarará que el servidor público incurrió en desacato, procediendo a su destitución e inhabilitación hasta por 6 años para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público estatal o municipal.

Por lo que las Salas procederán en la forma siguiente:

- I. Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada;
- II. Si el acto sólo pudiere ser ejecutado por la autoridad demandada y esta tuviere superior jerárquico, la Sala requerirá a su superior para que ordene la complementación de la resolución; apercibido que, de no hacerlo así, sin causa justificada, se le impondrán las medidas de apremio previstas en esta ley;
- III. Si a pesar de los requerimientos al superior jerárquico, no se lograre el cumplimiento de la sentencia, y las medidas de apremio no resultaren eficaces, se procederá en los términos del párrafo primero de este artículo, y
- IV. Para el debido cumplimiento de las sentencias, el Tribunal podrá hacer uso de la fuerza pública.

4.4 REFORMAR EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA LOGRAR LA COMPLETA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS POR EL PROPIO TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

El artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece:

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

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

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.”

Para lo cual propongo se reforme, a fin de que quede de la siguiente manera:

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

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso,

requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

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.

Para hacer efectivo el cobro de las multas impuestas en términos de esta fracción, se podrá solicitar el descuento vía nómina a la fuente de trabajo de la parte que incumpla una sentencia.

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) (Derogado)

d) Si transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores y la aplicación de las medidas de apremio la autoridad se niega a cumplir la sentencia y no existe justificación legal para ello, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, declarará que el servidor público incurrió en desacato, procediendo a su destitución, separación e inhabilitación hasta por un año para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

CONCLUSIONES

El objetivo fundamental de esta tesis es visibilizar lo ineficaz que es el procedimiento de ejecución de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues una vez que se concluyen las etapas del mismo, queda en evidencia la falta de medios del Tribunal para hacer forzosa la ejecución de sus sentencias y aportar una solución para garantizar a los gobernados una tutela judicial efectiva.

Así pues, la aportación principal de este trabajo consiste en dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa con mayores herramientas, a fin de asegurar el pleno cumplimiento de sus sentencias, dado que la ejecución o cumplimiento de una sentencia representa la culminación de la seguridad jurídica de los particulares.

Pues el legislador ha previsto, tanto en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la forma y tiempos en que las autoridades demandadas, deben cumplir con una sentencia ejecutoriada, esto es, que haya quedado firme.

Sin embargo, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos otorga a las autoridades del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos atribuciones que pueden llegar, no sólo a la destitución de la autoridad que no cumpla cabalmente con una sentencia definitiva firme sino, además, la inhabilitación en los términos de esa ley.

Por tanto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, cuenta con plena jurisdicción para hacer cumplir sus sentencias de condena, lo que resulta en una impartición de justicia completa y por lo mismo eficaz.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en realidad no cuenta con facultades de plena jurisdicción para hacer cumplir sus resoluciones, toda vez que una vez agotadas las etapas (multas) previstas en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo realiza la Contraloría Interna de la correspondiente autoridad demandada, lo que atenta contra la independencia jurisdiccional del Tribunal, contraviniendo lo

contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, ya que dicha Contraloría determina si la enjuiciada incurrió o no en una responsabilidad administrativa, cuando en realidad al haber intervenido en el juicio contencioso administrativo federal como demandada, es el propio Tribunal quien debe sancionarlo, ante el incumplimiento injustificado a una sentencia firme en la que se determinó la condena correspondiente, razón por la cual la Ley General de Responsabilidades Administrativas es inaplicable.

En efecto, el funcionario incumplido tiene el carácter de demandada en el juicio contencioso administrativo federal, por lo que dicho desacato debe ser sancionado por el propio Tribunal, puesto que no se está juzgando su incumplimiento en atención a su quehacer cotidiano como servidor público, sino como resultado de un proceso contencioso administrativo federal, al haber incumplido injustificadamente una sentencia definitiva firme en la que se determinó la condena correspondiente, esto es, un acto de naturaleza meramente jurisdiccional.

De ahí que, el resultado de este trabajo es proponer para hacer efectivo el cobro de las multas impuestas, contempladas en el inciso a) de la fracción I del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la facultad para que el Tribunal pueda solicitar a la dependencia para la cual labora la demandada, descuenta de su nómina el monto de las mismas, toda vez que actualmente se solicita al Servicio de Administración Tributaria lleve a cabo las gestiones correspondientes de cobro, lo cual retarda el pago de las citadas multas, pues en ocasiones no puede ser localizado el demandado, ante el cambio o baja del puesto, haciendo imposible su cobro.

Asimismo, se propone si al concluir el plazo de tres días para dar cumplimiento a la sentencia y las medidas de apremio la demandada se niega a cumplir la sentencia definitiva y no existe justificación legal para ello, el Tribunal pueda declarar que el funcionario incumplido incurrió en desacato, procediendo a su destitución, separación e inhabilitación hasta por un año para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

Del mismo modo, se propone derogar el inciso c) de la fracción I del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que es letra muerta, dado que no existe registro alguno de su implementación en el procedimiento de ejecución de sentencia, pues el mismo implicaría buscar a la persona idónea que tuviera los conocimientos para llevar a cabo la sustitución del cumplimiento, tomando en cuenta la complejidad de las materias que conoce actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Con lo anterior, se pretende evitar que los justiciables acudan al amparo indirecto a promover el incidente de inejecución de sentencia, pues si el gobernante agota el medio de defensa legal que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (instancia de queja), para lograr el cumplimiento de la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio contencioso administrativo federal, así como las reglas que refiere la fracción I del artículo 58 de la citada ley, es claro que el gobernado puede acudir al juicio de amparo indirecto, porque tal omisión se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia, contemplado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado que dicho incumplimiento, significa un obstáculo al derecho fundamental de pedir justicia o de obtener la ejecución de una sentencia ejecutoriada.

Bajo este contexto, el hecho de que se haya requerido el cumplimiento de la sentencia definitiva, sin que la demandada hubiese acatado los lineamientos trazados en la misma, dentro del plazo previsto en la ley para ello, demuestra que el procedimiento de ejecución contemplado en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es ineficaz para exigir el debido cumplimiento de las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo federal.

Es así, ya que agotar el procedimiento de la fracción I del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no garantiza que se cumplimente la sentencia definitiva dictada por el Tribunal.

Mas aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en

distintos criterios jurisprudenciales que el juicio de amparo indirecto es la vía procedente para reclamar la omisión de cumplimentar la sentencia definitiva dictada en el juicio contencioso administrativo, porque lo que se controvierte es el acto de una autoridad colocada en un plano de desigualdad frente al interesado, pues dicha abstención representa un obstáculo a la petición de justicia y a la obtención de la ejecución de una sentencia ejecutoriada.

Se citan como ilustración las Jurisprudencias 2a./J. 1/2012 y 2a./J. 85/2011 emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que son del tenor siguiente:

Registro digital: 2000211

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materia(s): Común, Administrativa

Tesis: 2a./J. 1/2012 (10a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 2, página 894

Tipo: Jurisprudencia

“DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD. En atención a que de una sentencia firme derivada de un juicio contencioso administrativo surge un derecho subjetivo para el actor (gobernado) y la obligación correlativa para el demandado (autoridad) es claro que el incumplimiento de ésta permite la incoación del procedimiento para hacer cumplir la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio en que se hubiese declarado la invalidez del acto controvertido mediante el medio de defensa legal previsto por la ley que rige el acto para lograr el cumplimiento de aquella determinación. Por lo que, si a pesar de ello, no se cumple la sentencia, es claro que aquél puede acudir al juicio de amparo, porque tal omisión se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al significar un obstáculo al derecho fundamental de pedir justicia o de obtener la ejecución de una sentencia anulatoria. Consecuentemente, las dependencias públicas y sus auxiliares, demandadas ante un Tribunal Contencioso Administrativo, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto en el que se controvierte la omisión en el cumplimiento

de la sentencia de nulidad dictada por aquél y, por ende, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 1º, fracción I y 11 de la Ley de Amparo, porque a pesar de que la autoridad haya figurado como demandada en el juicio de origen ello no transforma la relación de supra a subordinación que los órganos del Estado guardan con los gobernados en una relación de coordinación, porque no pierden su calidad de autoridad y gobernado.

Registro digital: 161652

Instancia: Segunda Sala

Novena Época

Materia(s): Común, Civil

Tesis: 2a./J. 85/2011

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Julio de 2011, página 448

Tipo: Jurisprudencia

“DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULOS 4º DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud

contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Derivado de lo anterior, me permito dar respuesta a las preguntas de investigación:

1. ¿Cuál es el nivel de cumplimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en las sentencias emitidas, una vez vencidos los plazos señalados para tal efecto?

Respuesta: El nivel de cumplimiento en las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa donde se condena al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, es bajo, dado que transcurre un plazo mayor al de cuatro meses contemplado en el artículo 52, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2. ¿Cómo se asegura el pleno cumplimiento de las sentencias de nulidad para determinados efectos, emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

Respuesta: Dotando al Tribunal con plena jurisdicción para hacer cumplir sus sentencias de condena, lo que se traduce en una impartición de justicia completa y por lo mismo eficaz.

3. ¿El procedimiento de ejecución contemplado en el artículo 58, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es eficaz para exigir el debido cumplimiento de las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo?

Respuesta: No lo es, pues una vez que se concluyen las etapas del mismo, queda en evidencia la falta de medios del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para hacer forzosa la ejecución de sus sentencias.

4. ¿Es correcto que dentro del procedimiento de ejecución se abra otro de naturaleza meramente sancionadora, que debe llevar a cabo una autoridad

distinta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuyo objetivo será el determinar, en su caso, la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento?

Respuesta: No lo es, pues se insiste, dicho desacato debe ser sancionado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como resultado de un proceso contencioso administrativo federal, al haber incumplido injustificadamente una sentencia definitiva firme en la que se determinó la condena correspondiente.

Por consiguiente, la hipótesis de trabajo denominada “lo ineficaz del procedimiento de ejecución de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa”.

Es probada por una tutela judicial no efectiva, toda vez que queda en evidencia la falta de medios del Tribunal para hacer forzosa la ejecución de sus sentencias.

Finalmente, quedaría plantear que el legislador está en deuda con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y con los gobernados, dado que, según lo arrojado en esta tesis, resulta de imperiosa necesidad conferir al mencionado órgano jurisdiccional la plena jurisdicción, esto es, la facultad de ejecutar las sentencias definitiva de condena que emite.

Fuentes Bibliográficas

BECERRA BAUTISTA, José, El proceso civil en México, Editorial Porrúa, décima cuarta edición, México, 1992, p. 182-183.

CARBONELL Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México, 160ª. Edición actualizada, Editorial Porrúa, México 2011.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, vigésima cuarta edición, México, 1999, p. 326.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de derecho administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa. México, 2000.

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1986

----- . Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000

GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial Oxford, Novena edición, México, 2001, p. 295.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 2015.

OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, Editorial Harla, séptima edición, México, 1996, p. 176.

PARRA ORTIZ, Ángel Luis. Compendio de Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2021.

SÁNCHEZ Picardo, Alberto C., Los medios de impugnación en materia administrativa, editorial Porrúa. México 2003

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Tomo I, México 1994.

Fuentes Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Fuentes Cibernéticas

Tribunal Federal de justicia administrativa www.tfja.gob.mx

Cámara de Diputados, diputados.gob.mx <https://www.diputados.gob.mx>

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos tjmorelos.gob.mx
<https://www.tjmorelos.gob.mx>

Biblioteca Digital UNAM - unam.mx <https://www.bidi.unam.mx>