

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5/2019
QUEJOSA: INSTITUTO TECNOLÓGICO
SUPERIOR DE CALKINÍ EN EL ESTADO DE
CAMPECHE

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 5/2019**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

¿En la demanda de amparo se expusieron argumentos suficientes para examinar la constitucionalidad del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo?

39. La respuesta a esta interrogante debe ser en sentido **afirmativo**, en virtud de las siguientes consideraciones:
40. Es **sustancialmente fundado** el agravio relativo a que en la sentencia recurrida indebidamente se declaró inoperante el planteamiento de constitucionalidad hecho valer, porque en la demanda de amparo sí se formularon argumentos suficientes para estudiar la inconstitucionalidad

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

41. Para demostrar lo anterior, conviene recordar que en la jurisprudencia P./J. 68/2000,² el Pleno de esta Suprema Corte sustentó que para proceder al estudio de los conceptos de violación basta con advertir la “causa de pedir”, entendiendo por tal la referencia al agravio que el acto o norma impugnada haya causado en la esfera jurídica de la parte quejosa, así como los motivos que ocasionaron el mismo.
42. En el caso, la “causa de pedir” existió, pues en la demanda de amparo se observa que la quejosa planteó en su primer concepto de violación que el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vulnera los derechos reconocidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, al permitir que la autoridad demandada en el juicio de nulidad solicite al Tribunal Federal de Justicia Administrativa el informe relativo a que el particular no promovió el juicio de amparo, con lo cual se puede alargar innecesariamente el inicio del plazo para el cumplimiento de las sentencias emitidas por dicho órgano jurisdiccional, en detrimento de la certeza jurídica.
43. En este sentido, el Tribunal Colegiado soslayó que la quejosa sí expresó los motivos por los cuales consideraba que el precepto impugnado resultaba inconstitucional, en particular por permitir que estuviera en manos de la autoridad demandada en un juicio de nulidad definir el inicio del plazo para cumplir con una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en detrimento del derecho a la certeza o

² “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR”. Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, página 38 y registro: 191384.

seguridad jurídica reconocida por el artículo 16 de la Constitución Federal.

44. En consecuencia, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo esta Primera Sala procede a estudiar el argumento de inconstitucionalidad mencionado, en función de la siguiente pregunta:

¿El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vulnera el principio de seguridad jurídica por dejar en manos de la autoridad demandada el inicio del plazo para cumplir una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

45. La respuesta a esta pregunta debe ser negativa, en virtud de que, contrario a lo que informa la quejosa, el precepto impugnado no produce inseguridad jurídica, ni deja en manos de la autoridad demandada el inicio del cómputo del plazo para cumplimentar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
46. Para demostrar lo anterior, se reitera la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a que el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal implica que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que las personas sepan a qué atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.
47. En el ámbito concreto de la configuración legislativa, el principio en cuestión constriñe al legislador a regular de forma obligatoria ciertos elementos mínimos que permitan conseguir dos objetivos primordiales,

a saber: la posibilidad de que la persona sujeta a dicho procedimiento pueda hacer valer sus derechos y evitar que la autoridad incurra en arbitrariedades, al contar con un marco de actuación en cuanto a sus facultades.³

48. En el caso, el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la porción normativa aplicada por primera vez en perjuicio de la quejosa en la sentencia reclamada, establece:

Artículo 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada (sic), 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:

...

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

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y

³ En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 144/2006, que esta Primera Sala comparte, de rubro y texto siguientes: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad." Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, página 351.

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.

...

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.

...

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

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

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

49. Asimismo, para efectos de mayor claridad en esta resolución, conviene tener en cuenta los artículos 52 y 53 del ordenamiento legal en cuestión vigente en la época de los hechos que motivaron el presente asunto, mismos que a la letra establecen:

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

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

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

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

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el

primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

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

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

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

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

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

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una

resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

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

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

Artículo 53. La sentencia definitiva queda firme cuando:

I. No admita en su contra recurso o juicio.

II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y

III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

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

50. De los preceptos legales transcritos se sigue que las sentencias dictadas en los juicios contenciosos administrativos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que declaren la nulidad del acto o actos impugnados y, además, ordenen a la autoridad demandada a realizar algún otro acto, deben cumplirse por parte de ésta dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de que quede firme la sentencia respectiva, con la consecuencia de que transcurrido ese plazo, sin que se dicte resolución, precluirá el derecho de la autoridad

para emitir el nuevo acto, salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

51. Por otra parte, se observa que el artículo impugnado dispone en el penúltimo de sus párrafos, que los plazos establecidos en el propio precepto empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se promovió el juicio de amparo en contra de la sentencia anulatoria, o el particular comunique a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no hizo valer en contra de la sentencia, dicho juicio, así como que la autoridad, dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha en que venció el plazo de quince días para presentar el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.
52. Mientras que, en su último párrafo, el referido artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que 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 promover el juicio de amparo.
53. En ese sentido, de una recta interpretación del precepto impugnado se deduce que la intención del legislador consistió en establecer que el plazo de cuatro meses para que la autoridad demandada en un juicio de nulidad federal dé cumplimiento a una sentencia que además de anular el acto impugnado ordene realizar algún otro acto, pero que no haya satisfecho totalmente el interés del demandante, debe comenzar

a transcurrir una vez que la autoridad tenga constancia de que el particular no promovió el juicio de amparo a fin de que la Justicia Federal ordene que su pretensión se colme enteramente; constancia que se obtiene sea porque así se lo informe el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o se lo comunique el particular, bajo protesta de decir verdad.

54. De esa manera, se permite que el justiciable que obtuvo una resolución anulatoria parcialmente favorable y, por tanto, susceptible de ser reclamada a través del juicio de amparo en busca de un mayor beneficio, conozca cabalmente el momento a partir del cual la autoridad debe cumplir, sin dejar a criterio de ésta el establecer caprichosa o arbitrariamente el plazo correspondiente.
55. Ahora bien, es cierto que la norma en cuestión no prevé plazo alguno para que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa informe a la autoridad que no se promovió el juicio de amparo. Sin embargo, eso no deja en estado de incertidumbre a las personas, pues para definir el momento en que debe cumplirse con la sentencia correspondiente no es necesario que aquéllas esperen a que dicho Tribunal rinda a la autoridad algún informe, pues es posible que ellas mismas comuniquen a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no promovieron el amparo, para de esa manera delimitar el inicio del plazo.
56. Además, en el caso de que la autoridad no solicite al Tribunal Federal de Justicia Administrativa el informe mencionado dentro del plazo de veinte días posteriores a la fecha en que venció el término para promover el juicio de amparo, los cuatro meses para el cumplimiento de la resolución empezarán a computarse a partir de que hayan transcurrido los quince días para promover el juicio constitucional.

57. Es decir, para establecer la fecha en que debe empezar a transcurrir el plazo para el cumplimiento de la sentencia respectiva, los particulares pueden esperar a que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa informe a la autoridad que no se promovió amparo; informar a la propia autoridad, bajo protesta de decir verdad, la falta de promoción, o atender al mero transcurso del plazo de quince días para promover el amparo, en el caso de que la autoridad no solicite el informe al órgano jurisdiccional referido.
58. En este sentido, resulta **infundado** el concepto de violación que se examina, pues contrario a lo que en él se aduce, el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo respeta los principios de certeza y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al permitir que los justiciables sepan a qué atenerse en relación con el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa e impedir que la autoridad demandada en el juicio de nulidad actúe con arbitrariedad o prolongue de manera injustificada el cumplimiento respectivo.
59. Apoyan esta determinación, en lo conducente, las tesis 1a. XXXVII/2014 (10a.) y 2a. V/2011 (10a.), cuyos rubros establecen, respectivamente: “PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LOS ARTÍCULOS 57, PÁRRAFO PENÚLTIMO, 52, FRACCIÓN III, Y 53, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA”⁴ y “CONTENCIOSO

⁴ “De una interpretación conjunta y armónica de los artículos referidos deriva que no son excluyentes ni generan una antinomia, sino que son complementarios y, por ende, no vulneran el principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que, por una parte, el artículo 52 concede a la autoridad un plazo de cuatro meses para cumplir con una sentencia en la que se haya anulado para efectos alguna resolución de la autoridad fiscal y, por otra, el diverso 53 enumera los supuestos en los que una sentencia debe considerarse firme, lo cual el secretario del tribunal hará constar en una certificación, que será notificada a las partes; mientras que el numeral 57 establece que el plazo para el cumplimiento

ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 57, PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, QUE PREVÉ LA FORMA EN QUE EMPEZARÁ A CORRER EL PLAZO PARA QUE LA AUTORIDAD DÉ CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA ANULATORIA, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA”⁵.

[...].

empezará a correr a partir de que dicha certificación se informe a la autoridad. En ese sentido, la falta de certificación implicaría que quedara al arbitrio de cada una de las partes hacer el cómputo respectivo e indagar si la contraparte interpuso algún medio de defensa o no, lo que podría generar incertidumbre jurídica, la cual se elimina mediante la obligación de levantar una certificación y de notificarla a las partes. **Además, el citado artículo 57, párrafo penúltimo, no deja a la discreción de la autoridad fiscal el inicio del cómputo del plazo para cumplir con la sentencia, pues establece un plazo perentorio y una consecuencia para el caso de que la autoridad no cumpla con dicho plazo, al disponer que si la autoridad no solicita al tribunal que le informe si la sentencia quedó firme durante un lapso de veinte días, contados a partir del plazo de vencimiento para la promoción del juicio de amparo, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará a correr a partir de vencido este último término**”. Amparo en revisión 452/2012.- 29 de agosto de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras. Amparo en revisión 210/2013.- 5 de junio de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud. Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 679 y registro: 2005541.

⁵ “Del artículo citado se desprende que el plazo de 4 meses para que la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal dé cumplimiento a una sentencia que anuló el acto impugnado y ordenó realizar algún otro, debe correr desde que la autoridad tenga constancia de que contra el fallo no se promovió juicio de amparo, ya sea que lo informe el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el propio particular, y que la autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término para promover el amparo, debe solicitar al Tribunal el informe y que de no hacerlo, el plazo para el cumplimiento de la sentencia se computará a partir de que hayan transcurrido los 15 días para la promoción del amparo; por lo que si bien, **no se prevé plazo alguno para que el referido Tribunal informe a la autoridad que no se promovió el juicio de amparo, ello no viola los principios contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se deja en estado de incertidumbre al gobernado, pues para definir el momento en que debe cumplirse con la sentencia correspondiente no es necesario que aquéllos esperen a que dicho Tribunal rinda el informe descrito, pues es posible que ellos mismos comuniquen a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no promovieron el amparo, o atender al mero transcurso del plazo de 15 días para hacerlo valer, si la autoridad no solicitó el informe**”. Amparo directo en revisión 2194/2011.- 19 de octubre de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas. Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 4, página 3268 y registro 2000042.