

V O T O P A R T I C U L A R

QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LOS AUTOS DEL AMPARO EN REVISIÓN 94/2020, RESUELTO EN SESIÓN DE VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE POR ESTA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesión pública celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto, donde el criterio mayoritario concluyó que el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no transgrede el principio de recurso judicial efectivo sustentando su conclusión en las consideraciones siguientes:

- Que en la demanda de amparo no se desprende que la quejosa se haya dolido de que la autoridad administrativa haya excedido el plazo para dar cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo.
- Que en realidad el planteamiento de la quejosa sostiene que la queja es una vía ineficaz para combatir la admisión de las constancias de notificación que la autoridad demandada exhibió para acreditar que se había emitido una nueva resolución de nulidad dentro del plazo establecido.
- Que al darse mayor peso a la circunstancia de que la referida institución (queja) no permite controvertir las constancias de notificación del acto administrativo; es evidente que lo que en realidad pretende controvertir no es un genuino tema de constitucionalidad, sino más bien una cuestión de legalidad vinculada a la valoración de pruebas.

En la sesión pública manifesté mi voto en contra, por tanto, a fin de detallar las consideraciones que me llevan a discernir del criterio mayoritario, formulo el siguiente voto.

El planteamiento que advierto de la demanda de amparo no implica controvertir de manera aislada las constancias de notificación del acto administrativo. El reclamo del quejoso se centra en evidenciar lo ineficaz que resulta la regulación del recurso de queja cuando el promovente pretende evidenciar que la autoridad encargada del cumplimiento se excedió del plazo de cuatro meses que la ley le otorga para tal efecto.

Me explico:

El recurso de queja previsto en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, otorga al particular la posibilidad de controvertir el cumplimiento que la autoridad administrativa haya dado a una sentencia firme, en los siguientes casos:

1. Cuando la autoridad repita indebidamente la resolución anulada.
2. Cuando la autoridad incurra en exceso o en defecto al pretender acatar una sentencia.
3. Cuando la autoridad emita resolución y ésta sea notificada después de concluido el plazo que tiene para ello.
4. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.
5. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

En el caso, la parte quejosa cuestionó la regularidad constitucional del **supuesto 3**, afirmando que el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé las reglas necesarias para que los particulares puedan evidenciar que la resolución se notificó fuera del plazo que la Ley otorga a la autoridad administrativa para emitir su resolución en cumplimiento.

Ello lo desprendo así de la demanda de amparo, en la que se afirmó lo siguiente:

“La sentencia y la norma que se reclaman se consideran inconstitucionales dado que la primera resuelve la cuestión que se plantea sin dar oportunidad de controvertir las constancias que animan el sentido en que se emite y **la segunda deja en estado de inseguridad al justiciable** dado que al establecer la figura de la queja por incumplimiento dentro del término legal **no da oportunidad alguna a determinar EFECTIVAMENTE precisamente el OBJETO DE ESE TIPO DE QUEJA, es decir, lo oportuno o inoportuno de tal cumplimiento.**

(...)

La queja por emisión posterior a los cuatro meses prevista por el legislador es un medio que debe ser efectivo a la luz de los tratados internacionales.

Y ‘efectivo’ implica que la cuestión planteada debe ser resuelta con efectividad, esto es, con una exhaustividad que implica el análisis real de si la cuestión que se plantea realmente se actualiza o no, dado que la efectividad debe ser material, es decir, de fondo.”

Esta causa de pedir se refuerza con lo afirmado por la quejosa en el recurso de revisión:

“El objetivo de la queja a que se refiere el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 2 **NO ES LOGRAR EL CUMPLIMIENTO, SINO QUE SE DECLARE LA NULIDAD Y PRECLUSIÓN DE LA FACULTAD DE CUMPLIR LA SENTENCIA.**

(...)

En este sentido, dado que la queja que nos interesa tiene precisamente el objeto de dilucidar si han sido o no cumplidas las sentencias fuera del plazo legal, no puede considerarse dentro del concepto de “CUESTIONES NOVEDOSAS” aquella cuestión que es el objeto preciso de la queja que nos ocupa. Pues sostener esto PUEDE DAR LUGAR A SENTENCIAS CONTRADICTORIAS.

(...)

Ahora, contrario a la perspectiva sistémica del A quo y dado que en sí la constancia de notificación no constituye en juicio contencioso administrativo una resolución impugnabile **de manera destacada en la demanda** pues tales constancias no constituye un acto de molestia en sí, que si bien son controvertibles en su legalidad dentro del mismo juicio, la verdad es que son accesorias con consecuencias principales, siendo que sí existe un procedimiento que a final de cuentas no puede determinar **de una vez por todas si una resolución fue notificada o no en tiempo con todas las formalidades para alcanzar la cosa juzgada en ese punto, DEBIENE (sic) EN UN RECURSO INEFICAZ.**”

Conforme a lo transcrito considero que la tarea de esta Primera Sala consistía en determinar si la medida legislativa impugnada genera un estado de inseguridad jurídica al justiciable, así como si el diseño normativo del recurso de queja permite al gobernado atacar eficazmente la contumacia en que incurrió la autoridad administrativa al dar cumplimiento a la sentencia. Aspectos que se soslayaron en el fallo aprobado por la mayoría.

En mi opinión, el planteamiento de la quejosa no se reduce únicamente a analizar las constancias de notificaciones como lo afirma la sentencia. El argumento que advierto como tema de constitucionalidad es que el legislador federal no incorporó en el recurso de queja reglas específicas para que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa determine si el cumplimiento de sentencia fue oportuno o extemporáneo.

Es cierto que para determinar si fue oportuno o no el cumplimiento debe analizarse la constancia de notificación y determinar su legalidad, sin embargo, ello no es el tema central de la demanda de amparo. El supuesto normativo que controvierte la quejosa es el siguiente: qué medio de defensa tiene a su alcance si al interponer la queja no ha sido notificada de la resolución que da cumplimiento a la sentencia y, posteriormente, son exhibidas por la autoridad al rendir su informe de queja.

Si el texto literal de la disposición controvertida no prevé la posibilidad para que el particular pueda controvertir la legalidad de estas constancias, invariablemente será determinada la validez de estas constancias sin darle oportunidad de demostrar lo contrario.

En cambio, de preverse en la Ley adjetiva un mecanismo para que el particular pueda desvirtuar la legalidad de dichas actuaciones administrativas, entonces se podrá determinar si el cumplimiento dado a la sentencia fue o no oportuno.

Es esta falta de regulación legal la que da pie al reclamo de inconstitucionalidad del quejoso, sólo en el caso de que se acuda al tribunal fiscal a impugnar la omisión de cumplimiento habiendo transcurrido el plazo de cuatro meses que

la Ley da para ello. En este escenario sí encuentro argumento que cuestiona la regularidad constitucional de la norma impugnada. Por ello, no comparto el criterio de la mayoría que afirma que la quejosa pretende solamente que le sean estudiadas sus pruebas (constancias de notificación).

Finalmente, tampoco comparto el criterio mayoritario relativo a que existe en la Ley el incidente de nulidad de notificaciones e incluso el juicio contencioso administrativo para impugnar las constancias de notificación.

En mi opinión tal conclusión no es acertada. El incidente de nulidad de notificaciones previsto en el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹ tiene por objeto que se anulen las notificaciones jurisdiccionales que durante el procedimiento no se hubiesen practicado conforme a lo dispuesto en la propia Ley, esto es, mediante esta vía las partes que actúan en el juicio de nulidad pueden impugnar la notificación de las actuaciones realizadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pero no es viable dicho incidente para que un particular controvierta las notificaciones efectuadas por el SAT cuando dé cumplimiento a una sentencia definitiva.

Las notificaciones llevadas a cabo por la autoridad administrativa se rigen por las reglas del Código Fiscal de la Federación, por ello, el incidente de nulidad de notificaciones referido en la resolución no es la vía adecuada para combatir la ilegalidad de la notificación del acto controvertido.

El juicio de nulidad tampoco puede servir -en este caso- como un medio eficaz, pues para ello tendría que declararse improcedente la queja e instruirse como un nuevo juicio, sin embargo, la pretensión de la quejosa no es abandonar la

¹ **“ARTÍCULO 33.- Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta Ley serán nulas.** En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

[...]

Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.”

instancia de queja sino que en esta vía se le permita evidenciar la omisión en el cumplimiento de la sentencia.

Por las razones que han quedado expuestas estimo que sí existió planteamiento de constitucionalidad sobre el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que la sentencia debió ocuparse del análisis de fondo.

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.

RAÚL MENDIOLA PIZAÑA
SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA