



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“LA DISCRECIONALIDAD PARA DETERMINAR LA
PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL”

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ONÉSIMO ALEJANDRO RAMÍREZ TREJO

ASESOR: LIC. ROBERTO CABRERA MENDIETA

AGOSTO, 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS.*A mis padres*

Gracias... Lo único que acierto a decir es gracias por todo el apoyo que me han brindado en el transcurso de mi vida, por toda la ayuda recibida, ya que han hecho más ligero mi camino, por las palabras de aliento escuchadas en los momentos más difíciles, por todas las cosas... por la vida misma y ahora que hago realidad uno de mis más caros anhelos quiero agradecer todo el amor, paciencia y comprensión para conmigo.

Por todo y por mucho más... Gracias

A mis seres más queridos

Gracias infinitas

A la **Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores, Campús “Acatlán”** mi alma mater por haberme albergado y permitirme ser integrante de nuestra máxima casa de estudios. Y porque de cualquier manera siempre trataré de ser un digno egresado de esta institución, con mucho orgullo.

Un agradecimiento inmenso e interminable para los profesores que impartieron el seminario y taller extracurricular “La Naturaleza del Derecho Administrativo y sus Repercusiones en la Administración Pública de México”: **Lic. Irene Díaz Reyes, Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, Lic. Roberto Rosales Barrientos y Lic. Emir Sánchez Zurita;** especialmente a mi asesor el **Licenciado Roberto Cabrera Mendieta** por compartir sus conocimientos y su experiencia lograda mediante el desenvolvimiento de la carrera profesional además del tiempo dedicado para que esto saliera bien, fue un honor haber sido su alumno y un placer haberlo conocido.

ÍNDICE

Introducción..... V

CAPITULO UNO.- El Acto Administrativo

1.- Concepto..... 1
2.- Elementos..... 3
3.- Requisitos..... 4
4.- Facultades Discrecionales y Facultad Reglada..... 8
5.- Efectos..... 10
5.1. Directos e indirectos..... 10
5.2. Frente a terceros..... 10
6.- Eficacia Jurídica..... 10
7.- Vicios..... 11
8.- Ejecución, Cumplimiento y Extinción..... 12

CAPITULO DOS.- El Procedimiento Administrativo Y El Contencioso Administrativo

1.- Proceso y Procedimiento..... 15
2.- Derecho Procesal Administrativo..... 16
3.- Concepto de Procedimiento Administrativo..... 16
4.- Naturaleza del Procedimiento Administrativo..... 18
5.- Principios del Procedimiento Administrativo..... 19
6.- Formas del Procedimiento Administrativo..... 20
7.- Fases del Procedimiento Administrativo..... 21
8.- Procedimiento Administrativo como Garantía Constitucional..... 22
9.- Requisitos del Procedimiento Administrativo..... 25
10.- Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo..... 26
11.- Silencio Administrativo..... 27

CAPITULO TRES.- El Juicio Contencioso Administrativo Federal

1.- Improcedencia y Sobreseimiento..... 30
2.- Partes..... 32
3.- Demanda..... 33
4.- Contestación..... 39
5.- Incidentes..... 42
6.- Pruebas..... 46

IV

7.- Cierre de Instrucción.....	50
8.- Facultad de Atracción.....	50
9.- Sentencia.....	51
10.- Cumplimiento de Sentencia y la Suspensión.....	56
11.- Notificaciones.....	62
12.- Términos.....	64

CAPITULO CUATRO.- La Discrecionalidad De Conceder Las Medidas Cautelares Necesarias Para Reparar Daños Y Perjuicios Que Ocasionaren En El Contencioso Administrativo Federal

1.- Medios de Impugnación.....	66
2.- Medios de Defensa en el Contencioso Administrativo.....	68
2.1.- Recursos ordinarios.....	68
2.2.- Recursos extraordinarios.....	72
3.- Definición de Medidas Cautelares.....	74
3.1.- Características principales.....	75
3.2.- Presupuestos de aplicación.....	77
3.3.- Distintos tipos.....	78
4.- Definición de Suspensión.....	80
4.1.- Características primordiales.....	81
4.2.- Finalidad y efectos.....	81
4.3.- Condiciones para su procedencia.....	83
5.- Interés Social.....	84
5.1.- Tutela cautelar como derecho subjetivo del interés social	86
6.- Orden Público.....	86
6.1.- Orden público como límite para la procedencia de la medida cautelar	87
7.- Discrecionalidad de la Autoridad al Momento de Conceder las Medidas Cautelares que sean Necesarias para Reparar los Posibles Daños y Perjuicios que Pudieran Ocasionarle a Terceros.....	87
Conclusiones.....	92
Bibliografía.....	96
Legislación.....	98

INTRODUCCIÓN

El 1° de diciembre de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Donde, en la iniciativa de la ley se proponían reformas trascendentales que mejorarían el procedimiento, como la reducción en el plazo para presentar una demanda de nulidad de 45 a 20 días solamente. Pero que a falta de acuerdos y con la finalidad de evitar un conflicto meramente político, se tomó la decisión de transcribir prácticamente casi todo el Título VI del Código Fiscal, solamente con algunas modificaciones.

La facultad discrecional es algo excepcional que tiene la autoridad, que rompe con el principio de legalidad dejando a voluntad el actuar ó el no hacer de parte de la autoridad y ni que decir más, por eso se ubica en una norma jurídica formal y materialmente legislativa (aunque sería oportuno que se legislara especialmente por cada facultad discrecional de acuerdo a la naturaleza del acto, pero a la vez resultaría una mayor problemática y también por otro lado se desvirtuaría la razón de ser de esta figura tan polémica en nuestros días).

El primer capítulo de esta presente obra se refiere al acto administrativo que es una manifestación unilateral y externa de la voluntad emitida por autoridad competente para únicamente seguir el fin común de satisfacer necesidades colectivamente. Recordando que todos los requisitos del mismo se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En el segundo capítulo se tratan los puntos medulares que conlleva al desembocamiento del procedimiento administrativo.

Los dos últimos capítulos restantes, ofrecen al lector una secuencia ordenada de todos los elementos y etapas que contiene el correspondiente procedimiento contencioso administrativo que tiene desarrollo ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.

**LA DISCRECIONALIDAD PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LAS
MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL**

CAPITULO UNO

“EL ACTO ADMINISTRATIVO”

1. CONCEPTO

Para poder hablar del acto administrativo, comenzaremos por señalar que “el acto jurídico es una manifestación exterior de la voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en originar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica”.¹

Para lo jurídico son aquellos acontecimientos o modificaciones de la realidad que puedan en alguna forma relacionarse con la voluntad de un ser humano; mejor dicho es la manifestación de la voluntad dirigida a ocasionar efectos en la esfera del derecho, a través de la exteriorización de una conducta humana.

Resulta importante recordarla porque el acto administrativo es una variante del acto jurídico, ya que toda la actuación de la administración pública se realiza mediante actos jurídicos.

Serra Rojas² define el acto administrativo en los términos siguientes:

El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutiva, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

¹ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2000. Página 184.

² Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo 1er Curso*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2004. Página 230.

Tomando como referencia la anterior concepción podemos decir que es una declaración voluntaria que viene de un sujeto, en este caso la administración pública y que se propone favorecer el bien común.

Hoy en día compartimos la idea que “el Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública”.³

Y esa determinación creara, reconocerá, modificara, transmitirá, declarara ó extinguirá derechos u obligaciones, será ejecutivo y por lo regular satisface necesidades colectivas.

Dentro de los conceptos antes referidos del acto administrativo, encontramos una serie de características fundamentales, como son:

- Declaración ó manifestación exterior de la voluntad.
- Unilateral porque lo decide el titular del órgano de la administración o bien lleve a cabo la ejecución y con esto se perjudique al sujeto pasivo.
- Esa decisión debe provenir de un órgano administrativo competente, actuando mediante su titular y esto implica, que sea fundado conforme a derecho y en ejercicio de sus funciones.
- El acto crea, declara, modifica, transmite, reconoce o extingue derechos y obligaciones, es decir, produce efectos jurídicos.
- La declaración debe ser una manifestación concreta, ya que se refiere a circunstancias particulares.
- Es ejecutiva y eficaz, porque el objeto del acto administrativo se debe de cumplir, aparte de los derechos y obligaciones que haya generado.
- Se propone la satisfacción general, ya que es el fin para que la administración pública cumpla con sus cometidos.

Cabe mencionar una breve diferencia entre los actos administrativos y los actos de la administración.

³ Castrejon García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Constitucional*. Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V. México 2003. Página 391.

Toda actuación de la administración se dará a través de “actos de la administración”, pero sólo serán considerados actos administrativos aquella “... declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos”. (Manuel María Díez, Tomo I, pág. 178.) Acosta Romero define al acto administrativo como la “... manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública” (pág. 376).⁴

2. ELEMENTOS

El acto administrativo esta integrado por el conjunto de los siguientes elementos:

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez se pueden agrupar en subjetivos, objetivos y formales.

El elemento subjetivo se integra por el órgano de la administración. Los elementos objetivos son el objeto, motivo y fin. El elemento formal esta integrado por su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.⁵

Gabino Eduardo Castrejon García desprende los elementos del acto administrativo de una manera fácil y muy practica, motivo por el cual nos parece acertada, siendo: sujetos, manifestación externa de la voluntad, objeto y forma.

- El sujeto activo es la autoridad administrativa ó un órgano de la administración pública que crea o emite el acto y el sujeto pasivo es a quien va dirigido o quienes ejecutan el acto como personas físicas ó jurídicas colectivas, entes públicos u otro órgano de la administración pública.

Un requisito *sine qua non* para que el sujeto activo, o sea, la autoridad u órgano administrativo tenga la facultad para que emita, realice o forme parte del acto administrativo, debe ser competente, es decir, debe estar otorgado por un acto legislativo, ya sea por una ley del congreso de la unión o por un reglamento del ejecutivo.

- La manifestación de voluntad debe ser externada por autoridad administrativa competente de manera libre y espontánea, no debe tener vicios como error, dolo, mala fe o violencia y estar señalado por ley.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso*. Editorial Limusa, S.A. de C.V. Noriega Editores. México 1999. Páginas 169 y 170.

⁵ *Ídem*, Pág. 174.

- El objeto es el propósito, directo ó inmediato cuando crea, transmite, modifica, reconoce o extingue derechos y obligaciones en la actividad del órgano administrativo siempre y cuando sea competente; e indirecto ó mediato cuando la actividad del órgano del estado, cumpliendo con su cometidos en funciones de su labor encomendada, debiendo ser posible tanto física como jurídicamente, licito y estar plasmado en una norma jurídico.
- La forma es escrita mediante acuerdos, decretos, circulares, etc., verbal a través de medios de comunicación y por señales como semáforos, de transito, etc.

Los elementos han sido clasificados de diferentes maneras, ahora bien, no podemos dejar de señalarlos, desde un punto de vista más tradicional, conforme a la clasificación hecha por Andrés Serra Rojas de los elementos del acto administrativo; en elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales.

*“Los elementos subjetivos son los siguientes: administración, órganos, competencia e investidura legítima del Titular del órgano”.*⁶

*“Los elementos objetivos comprende: Presupuesto de hecho, objeto, cosa y fin”.*⁷

*“Los elementos formales o expresión externa del acto, que se integra con el Procedimiento, la forma de la Declaración y la notificación”.*⁸

3. REQUISITOS

Los requisitos del acto administrativo tienen su origen en los artículos 14 segundo párrafo, 16 primero, octavo y decimoprimeros párrafos; así como también la fracción I del 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

Artículo 14.-

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

....

⁶ Serra Rojas, *Ob. Cit.* Pág. 174.

⁷ *Ibidem*, p. 174.

⁸ *idem.* p. 174.

Por lo que se refiere a este artículo constitucional podemos señalar:

Que esta prohibido imponer por analogía, pena alguna que no se encuentre establecida en una ley aplicable al caso concreto.

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

....

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

....

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exhibir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

....

Por lo que se refiere a este artículo constitucional podemos señalar:

Que sea emitido por autoridad competente.

Que adopte la forma escrita.

Que su fundamentación mencione las indicaciones legales.

Que en su motivación señale las características de hecho y de derecho.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. a XX...

En cuanto a este artículo constitucional se puede decir que es deber del presidente de los estados unidos mexicanos el promulgar y ejecutar, las leyes que expida el congreso para prever una mejor eficacia en la orbe administrativa.

Por otra parte, además de los textos constitucionales que son imprescindibles, tenemos a las leyes administrativas que vienen a complementarlas y son las que citaremos a continuación.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación:

Artículo 38.- Los actos administrativos que se deben notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativos que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

....

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

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

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. (Se deroga);

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. (Se deroga);

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

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

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

El artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo:

Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos,

criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a las anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

4. FACULTADES DISCRECIONALES Y FACULTAD REGLADA

Como ya hemos indicado, todo acto administrativo debe cubrir el requisito más importante de la competencia que la ley le otorga, para que así se pueda facultar a cualquier autoridad administrativa para que realice dicho acto encomendado. La facultad discrecional es la excepción y rompe con la regla general del principio de legalidad.

“Facultad discrecional es aquella que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención”.⁹

Es la facultad que tiene la autoridad administrativa o los órganos del estado para realizar o abstenerse, limitando su actuación y contenido de emitir un acto administrativo. Mejor entendida como la libre apreciación que tiene el órgano de la administración pública, que deberá prever con equidad según las circunstancias en cada caso.

O bien, la posibilidad que tiene la autoridad de decidir el fin del acto administrativo en cuestión.

Sus elementos son:

“1. Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto formal, como material), debe ser siempre lo que la ley otorgue.

2. Su objeto es que, dentro de esos límites se pueden apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esta actuación”.¹⁰

Sus características primordiales:

⁹ Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2001. Página 559.

¹⁰ Castrejon García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano I*. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000. Página 350.

- “1. Debe ser utilizada por autoridad administrativa competente.
2. Debe estar contenida en una norma jurídica formal y materialmente legislativa (Ley).
3. La autoridad administrativa deberá fundar y motivar su uso.
4. Siempre perseguirá el interés general.
5. No tiene más límites que la propia norma jurídica que la contenga”.¹¹

Y para su estudio la podemos clasificar en:

Facultad discrecional es “aquella que deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad dentro de las más amplios márgenes”.¹²

Facultad discrecional obligatoria “es aquella facultad discrecional cuyo ejercicio es obligatorio dentro los límites de la ley”.¹³

Facultad discrecional técnica “en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad, o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad”.¹⁴

Ejemplo: la suspensión de garantías, citado en el artículo 29 de la constitución política de los estados unidos mexicanos realizado por el presidente cuando este en riesgo la seguridad nacional.

La facultad reglada “es aquella que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento es una obligación ineludible”.¹⁵

Es la facultad que crea la norma jurídica para que la autoridad, la deba cumplir estrictamente al pie de la letra y dejándole solamente que elija la forma más adecuada para llevar a cabo dicha enmienda.

Ejemplo: el informe anual de gobierno, citado en el artículo 69 de la constitución política de los estados unidos mexicanos emitido verbalmente por el presidente, pero entregado por escrito.

¹¹ Castrejon García, *Ob. Cit.* pág. 400.

¹² Acosta Romero, *Ob. Cit.* pág. 559.

¹³ *Ibidem.* p. 559.

¹⁴ *Ídem.* p. 559.

¹⁵ *ídem.* p. 559.

5. EFECTOS

Los efectos del acto administrativo se pueden distinguir:

5.1. DIRECTOS E INDIRECTOS

Los “directos son la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de los derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer, de no hacer o declarar un derecho”.¹⁶

Los “indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo”.¹⁷

5.2. FRENTE A TERCEROS

Respecto a sujetos que intervienen.

O mejor dicho como terceros, que pueda hacer valer un acto administrativo; es decir que tenga un interés jurídico que le otorgue o se modifique el acto mismo. En el entendido que estos efectos también surten frente a los demás órganos de la administración pública u otras entidades y también a particulares.

6. EFICACIA JURÍDICA

Todo acto administrativo tiene plena validez mientras no se demuestre lo contrario.

Respecto a la eficacia se encuentra señalado en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Artículo 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se

¹⁶ Acosta. *Ibidem*. pág. 435.

¹⁷ *Ídem*. p. 436.

otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Artículo 10.- Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.

7. VICIOS

La manifestación administrativa debe ser legalmente exteriorizada, sin embargo, puede estar afectado en su validez por algún vicio.

El vicio de un acto administrativo es toda aquella situación de hecho o derecho que afecta al mismo.

Los vicios son los siguientes:

- Falta de sujeto, cuando falta el sujeto propiamente hablando tiene como consecuencia la inexistencia del acto administrativo y cuando proviene de una autoridad incompetente trae como consecuencia una nulidad absoluta ó una nulidad relativa según el nivel de competencia.
- Falta de consentimiento ó voluntad teniendo como consecuencia nulidad absoluta o relativa y puedan estar viciado por el error o “hecho de *creer verdadero lo que es falso ó falso lo que es verdadero*”,¹⁸ por el dolo “*constituido por un conjunto de maniobras empleadas por una persona con el fin de engañar a otra y determinarla a otorgar un acto administrativo*”¹⁹ y por violencia o “*compulsión ejercida sobre una persona para determinarla a celebrar un acto y que vicia su consentimiento*”²⁰ pudiendo ser física o moral.
- Falta de objeto trayendo como consecuencia la ineficacia total del acto.
- Falta de forma trayendo como consecuencia falta de efecto del acto.

¹⁸ Serra, *Ídem.* pág. 260.

¹⁹ *Ídem.* P.261.

²⁰ *ídem.* P.262.

8. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN

La ejecución de los actos administrativos, pueden llevarse a cabo por los órganos de la propia administración, siempre y cuando puedan realizarse, ya que habrá otros que solo sean declarativos.

El cumplimiento es la ejecución misma del acto, puede ser voluntaria tanto por particulares como por órganos inferiores de la administración, pero también puede ser forzosa.

La extinción del acto administrativo se produce por cosas no deseadas, es consecuencia de hechos o circunstancias advertidos o surgidos con posterioridad, que pueden manifestarse de diferentes formas.

- a) Inexistencia: “cuando falta al acto administrativo un elemento esencial, orgánico o estructural para su integración, por lo que este acto será la nada jurídica, el acto será inexistente”.²¹ O sea, que no reúne todos los requisitos.
- b) Nulidad: “cuando el acto administrativo carece de uno de los elementos de validez y entonces no produce efectos jurídicos”,²² o sea, no es perfecto el acto.

Y esta pueden ser:

- 1- Nulidad relativa: “también conocida como anulabilidad; cuando el acto administrativo cuenta con elementos de existencia, pero carece de alguno de los elementos de validez, como ausencia de vicios en la voluntad, capacidad o forma (el acto declarado anulable se considera válido; goza de presunción, de legitimidad y ejecutividad; y se puede subsanar por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para que el acto tenga validez y eficacia)”.²³ Es decir, es subsanable.
- 2- Nulidad absoluta: es “cuando el acto administrativo cuenta con los elementos de existencia, pero carece del elemento de validez de que su fin sea lícito (el acto declarado con nulidad absoluta es inválido, no se presume legítimo ni ejecutable)”.²⁴

Cabe destacar que la extinción del acto administrativo es el desvanecimiento de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

El acto administrativo puede distinguirse por medios normales y anormales.

²¹ Moral Padilla, Luis. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial McGraw-Hill. México, 1999. Página 136.

²² Moral Padilla, *Ob. Cit.* pág. 136.

²³ *Ibidem*. P.137.

²⁴ *Ídem*. p.137.

Los medios normales son “la realización fáctica jurídica del acto administrativo que se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto.

Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares, en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto”.²⁵

Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración;

Cumplimiento voluntario de los particulares;

Cumplimiento de efectos inmediatos; y/o

Cumplimiento del plazo.

Los medios anormales cuando “el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, por que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz”.²⁶

-Revocación administrativa: es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad.

-Rescisión: es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte.

-Prescripción: es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso de tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso.

-Caducidad: es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho.

-Término: es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico; puede ser suspensivo que suspenda los efectos y puede ser que extintivo que lo extingue.

-Condición: es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender

²⁵ Acosta, *ídem.* pág. 444.

²⁶ *Ídem.* p. 445.

del nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.

-Renuncia de derechos: es el renunciar a ciertos derechos, mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, de dejar de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido ante individuo; siempre y cuando se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo o de efectos inmediatos, el régimen legal permita la posibilidad de renunciarla y que se manifieste por escrito y sea notificada a la autoridad competente.

CAPITULO DOS

“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Las palabras proceso y procedimiento son empleadas con frecuencia, como sinónimos e intercambiables. Para evitar la confusión entre ellos, señalaremos que el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva de litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo).

El proceso es un conjunto de procedimientos, entendiéndose como “un conjunto de formas o maneras de actuar”.²⁷

De tal manera que el término procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso.

El procedimiento se refiere a la forma de actuar, en este sentido hay muchos y variados procedimientos jurídicos.

El proceso es un “conjunto de actos que realizan las partes, el juzgador y demás sujetos que intervienen en el mismo, y que tienen como finalidad lograr la composición del litigio por medio de la sentencia”.²⁸

Este concepto resulta fundamental para la ciencia del derecho procesal.

El procedimiento “es el curso o movimiento que la ley establece en la regulación de su marcha dirigida a obtener su resultado, adecuándola a la naturaleza e importancia de la causa que tiene por contenido”.²⁹

El procedimiento se compone del conjunto de actuaciones o diligencias sustanciadas según el orden y la forma prescritos para cada caso, relacionados o ligados entre sí por la unidad del

²⁷ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México 1998. Página 218.

²⁸ Gómez Lara. *Ob. Cit.* Pág. 218.

²⁹ Ovalle Favela, José. *Teoría General del Proceso*. Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V. México 2001. Páginas 180-181.

efecto jurídico final; que puede ser parte de un proceso ó el de una fase ó fragmento suyo.

2. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

El derecho procesal administrativo es la rama especial que estudia el proceso destinado a solucionar los conflictos que surgen entre los particulares y la administración pública, con motivo de la interpretación y aplicación de los actos y contratos de carácter administrativo.

El proceso administrativo “es el método jurídico a través del cual los particulares y eventualmente la propia administración pública, pueden impugnar la legalidad o la validez de los actos de esta última o de los contratos administrativos”.³⁰

Mediante este proceso, los tribunales administrativos establecerán un control jurisdiccional sobre la legalidad de tales actos y contratos. No es suficiente que el estado afirma que sujeta sus actos al imperio del derecho; será además, que los particulares tengan la posibilidad real de demandar al estado o a la administración pública ante los tribunales independientes o, al menos autónomos, que resuelvan acerca de la legalidad de sus actos y contratos.

3. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La actuación administrativa se expresa mediante los actos administrativos, que necesita de un medio, para ello el procedimiento administrativo, “que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”,³¹ con esto se buscan dos fines: la eficacia de la actividad administrativa y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados.

Podemos decir que la base de los actos administrativos es que se producirán por órgano competente a través del procedimiento que, en su caso, estuviere previamente establecido.

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, que establecen los requisitos previos que preceden al acto administrativo, las cuales son indispensables para su desarrollo, y condicionan o no su validez, al mismo tiempo que realiza su finalidad.

³⁰ Ovalle Favela. *Ob. Cit.* Pág. 78.

³¹ *Ibidem.* P. 266.

El procedimiento administrativo esta integrado “por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general”.³²

La administración pública debe asegurar el interés general y respecto a los particulares se está obligada a seguir estos trámites legales. Teniendo como resultado un fin determinado llamado procedimiento administrativo. Sabiendo de antemano que si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para poder subsanarle las deficiencias del procedimiento.

El procedimiento es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, donde existe una cierta unidad y no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Existe una muy variada clasificación de procedimientos que son:

Interno, externo, previo, de ejecución, de oficio y a petición de parte.

El procedimiento interno se presenta “en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin intervenir la esfera de los particulares”.³³

El procedimiento externo “será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares con mayor o menor grado”.³⁴

El procedimiento previo, debido a que hay actos administrativos que requieren de este, como la expropiación donde se necesita que lleven a cabo una serie de estudios y planes urbanísticos y económicos, entre otros.

El procedimiento de ejecución es cuando el acto administrativo no es cumplido voluntariamente, sino que viene de un procedimiento siguiente.

El procedimiento de oficio es “aquel procedimiento que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones”.³⁵

El procedimiento a petición de parte “es aquel que requiere el impulso del particular para

³² *Ídem.* Pág. 266.

³³ *Ibidem.* Pág. 466.

³⁴ *Ídem.* P. 466.

³⁵ *Ídem.* p. 467.

la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto”.³⁶

En breve, el procedimiento administrativo es un conjunto de normas jurídicas sistematizadas, encaminadas a regular la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que deviene de los efectos de un acto administrativo.

4. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al conjunto de trámites establecidos por la ley que preparan y contribuyen al perfeccionamiento de las voluntades administrativas, fundándose en el orden jurídico administrativo, se le denomina procedimiento administrativo.

También nombrado como un proceso administrativo aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en derecho administrativo para los que no se disponga lo contrario; es decir, un auténtico proceso ordinario, ya que interviene el órgano jurisdiccional como tal. O sea, siendo ordinario, mediante el mismo se examinarán cuantas pretensiones fundadas en derecho administrativo no tengan asignado un proceso distinto, que por estar instaurado para supuestos concretos, pueda ser calificado de proceso especial. Esto tiene como consecuencia que las normas que lo regulan participan del mismo carácter ordinario y se aplicarán como supletorios de las normas específicamente dictadas para los procesos especiales.

Resulta una garantía constitucional y administrativa porque lesiona un derecho y este problema ha sido trascendental para que exista la seguridad en las instituciones administrativas.

La acción del poder público constituye un método especial para ejecutar las leyes administrativas, asegurando el mantenimiento del principio de legalidad.

Tres son los actos de la acción del estado: “*la ley* que es el acto que corresponde a la función legislativa; *la decisión administrativa o ejecutoria*, que es el acto más importante de la función administrativa y *la sentencia*, que es el acto típico correspondiente a la función jurisdiccional”.³⁷

El estado ha establecido diversas formas, variadas y eficaces para eliminar todo aquello que dilate ó no permita la acción rápida de la administración pública.

En todo acto administrativo debe imperar siempre el interés general, que debe predominar

³⁶ *Ídem.* P. 467.

³⁷ *Ídem.* p. 274.

en toda relación pública. Para esto las normas administrativas deben cuidar que no sean contrarias al bien común.

Al ser muy variables las leyes administrativas, tienen caracteres complejos, debido a que no están dirigidos a atender los servicios públicos y demás propósitos de la administración pública en general. Teniendo como consecuencia el descuido del interés general.

Para solucionar esto, se deberían atender las siguientes bases:

“Primero, la organización del procedimiento administrativo y reconocimiento del principio de la audiencia de las partes, y derecho de examinar el expediente, por sí o por sus abogados.

Segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.

Tercero, determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración, es decir, iniciación y terminación del expediente.

Cuarto, precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.

Quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afectan a un particular.

Sexto, condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, y como reglas generales complementarias: la declaratoria de que todo quebramiento a las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja”.³⁸

Desafortunadamente el procedimiento administrativo no tiene la rigidez procedente del procedimiento civil. Y la administración pública por lo general actúa regulada por los intereses que atiende y solamente cuando afecten intereses particulares (al ser una garantía constitucional, debería tener elementos propios).

5. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Tomando en cuenta que “el procedimiento administrativo presenta una unidad que está integrado por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa”,³⁹ generalmente son:

³⁸ Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2001. Páginas 202 y 203.

³⁹ Delgadillo Gutiérrez, *Ob. Cit.* Pág. 161.

“**Contradictorio.** Porque estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;

Inquisitivo. Porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o motivos que fundan el Acto Administrativo;

Escrito. Porque esta es la forma normal y adecuada que deben revestir los Actos Administrativos, si bien debe tenerse en cuenta que en las actividades cotidianas de la Administración es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia pero útiles para el manejo de asuntos;

*El Procedimiento Administrativo es poco formalista, sin excesivas formalidades porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica”.*⁴⁰

En materia de procedimientos la doctrina ha llegado a concluir que: (características)

Predomina la actuación de oficio (inquisitivo),

Carece de solemnidad,

Es rápido,

Predomina la forma escrita,

Es gratuita generalmente,

No tiene una dirección técnica, y

Su tramitación es sencilla.

6. FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo resulta el medio por excelencia para que la función administrativa se lleve a cabo. Agrupándose en diversas formas.

1. Procedimiento de oficio: donde la actividad de la administración se inicia por el interno

⁴⁰ Castrejon García, *Ob. Cit.* Págs. 203 y 204.

que da la voluntad administrativa;

2. Procedimiento a petición de parte: llevado a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado por quejas, recursos y peticiones de particulares;
3. Procedimiento de tramitación: serie de actos que conductan al acto decisivo, es decir, la voluntad administrativa;
4. Procedimiento de ejecución: conjunto de actos que tienden en hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la obedece voluntariamente;
5. Procedimiento de oposición: iniciada durante otro procedimiento, durante la instrucción, como una forma que la administración tiene para resolver determinado asunto.
6. Procedimiento revisor: producido respecto de un procedimiento anterior que conduce a la producción de otro acto administrativo mediante los recursos administrativos u actos de oficio ya sea que se confirme, anule ó modifique el acto revisado.
7. Procedimiento sancionador: realizado por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, es decir, castiga las violaciones legales por incumplir obligaciones a cargo de los particulares ó empleados de la propia administración; y
8. Procedimientos especiales: cuando sea una ley en particular.

7. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las formas de procedimiento citados anteriormente, se dan en las siguientes fases:

- A) Iniciación,
- B) Instrucción,
- C) Decisión, e
- D) Integrativa de la eficacia.

A) La iniciación o apertura del procedimiento, se presenta de oficio y a petición de parte. La oficiosa es cuando en la propia administración, el órgano realiza los trámites que empiezan el procedimiento; por lo regular esto sucede en las funciones administrativas de control y evaluación, que por disposición de ley, los órganos administrativos deben actuar, cuando revise las actuaciones del inferior, sin necesidad que intervenga el particular. La petición de parte es cuando principia por la instancia que presenta el particular, como una solicitud de licencia o permiso, o interposición de un recurso.

B) La instrucción es cuando el órgano administrativo reúna los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Los particulares afectados por el acto que se dicte, deberán ser oídos en el procedimiento, llevar pruebas y formular alegatos para defender sus intereses. La falta de audiencia al particular produce violaciones a las garantías individuales, por desconocer el derecho de audiencia que transgrede el principio de la defensa jurídica (artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

C) La decisión es cuando el pronunciamiento que la autoridad realiza de la convicción que tiene respecto a los elementos que reunió, expresados por escrito oportunamente, como se desprende en la constitución, concerniente al derecho de petición, así como las diferentes leyes administrativas (artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

D) La eficacia es cuando manifiestan el principio de la publicidad en las disposiciones que afectan los derechos de particulares, realizado a través de la notificación del acto que se ha producido, o bien que en determinada situación de nulidad, impida la producción de los efectos del acto.

8. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

Burgoa Orihuela⁴¹ dice que las “garantías individuales” implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho, sino lo que se ha entendido por “*derechos de gobernado*” frente al Poder Público. Indicando que el concepto de garantía individual se forma mediante la presencia de estos elementos:

1. Las relaciones jurídicas de supra a subordinación entre (sujeto activo) gobernado y (sujetos pasivos) el estado y sus autoridades;
2. Derecho público subjetivo que surge de la relación a favor del gobernado (objeto);
3. La obligación relativa a cargo del estado y sus autoridades, que consiste en acatar el derecho y en observar el cumplimiento de condiciones de la seguridad jurídica del mismo (objeto); y
4. La previsión y regulación de la mencionada relación por la (base) ley.

El procedimiento administrativo es una garantía constitucional y sobre todo administrativa, que sirve para asegurar el interés general y el interés de los particulares.

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1998. Página 163.

Manteniendo la eficacia y seguridad en los servicios públicos; y asegurando los intereses de los particulares reconocidos por la ley, evitando la ilegalidad y arbitrariedad de funcionarios o servidores públicos.

Toda violación al procedimiento son transgresiones a la ley que siempre deben ser corregidas en la materia administrativa y en lo judicial; sino se siguen estas normas procesales se afectan los derechos privados y son violatorias de garantías.

“Cuando se afecta un interés particular, el procedimiento sirve para enjuiciar la formación del acto administrativo y su control posterior. *Violar el procedimiento equivale a crear un acto administrativo imperfecto*”.⁴²

“Cuando el desarrollo de las garantías sociales sea más extenso y eficaz, y abandone su forma rudimentaria actual, el procedimiento administrativo será impugnado con los medios de defensa social que deberán crearse. Debe ser objeto de meditación, la conveniencia de establecer garantías sociales para aquellos casos de actuación del poder público, sin afectar un derecho particular, pero sí contraviniendo al propio interés general”.⁴³

Las máximas fundamentales que rigen estas formalidades del procedimiento que garantizan ese derecho, que tienen los particulares son los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos la garantía de seguridad pública que dice:

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

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

Este precepto contiene algunas disposiciones:

- 1) la prohibición de retroactividad,
- 2) el derecho o garantía de audiencia, y
- 3) la estricta aplicación de la ley a las resoluciones judiciales.

⁴² *Ídem.* p. 284.

⁴³ *Ídem.* p. 284.

Primeramente la prohibición de interpretar las leyes retroactivamente en perjuicio de persona alguna; un tanto polémica tanto doctrinal como jurisprudencial, en cuanto al concepto de retroactividad, pero se afirma que un ordenamiento o su aplicación, tienen carácter o efectos retroactivos cuando afectan situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores, o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones o derechos que están estrechamente vinculados con su fuente y no puedan apreciarse de manera independiente.

Siguiendo con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos el derecho a la garantía de previa audiencia que se pueden dividir en:

- a. los derechos protegidos como la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos;
- b. los tribunales previamente establecidos; y
- c. las formalidades esenciales del procedimiento.

También encontramos la garantía de legalidad, dentro del referido artículo constitucional señalando que:

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

Igualmente el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”; y

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.

Siempre y cuando reúna estos requisitos:

- Que nadie podrá ser afectada en su interés particular,
- Que la competencia sea una facultad atribuida a un órgano de autoridad para llevar a cabo determinadas funciones, y
- Que cualquier autoridad se le pueda ejecutar lo permitido mediante una disposición legal.

En lo concerniente a las visitas domiciliarias, se deberá atender al siguiente procedimiento:

- La autoridad competente deberá expedir previamente una orden para practicarla;
- La orden deberá ir firmada por quien responda la visita y el lugar o lugares donde se lleve a cabo;
- Si el afectado estuviese en el domicilio, el visitador le presentará la orden y procederán a ejecutar la misma;
- Si en la segunda ocasión no está presente el visitado, se practicará la visita con quien este presente;
- El funcionario visitador debe identificarse siempre con quien se entienda la misma y solicitará al visitado o su representante; designando dos testigos de asistencia; y
- Se levantará una acta de diligencia anotando el resultado de la revisión hecha en documentos, libros o papeles del visitado.

9. REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En todo procedimiento en el cual intervengan los particulares, se deberán llenar los siguientes requisitos:

- Que sea por escrito,
- Que sea motivado,
- Que dé al particular la garantía de audiencia,
- Que se realice por medio de los órganos competentes, y
- Que sea por motivos previstos en la ley.

En pocas palabras el acto administrativo debe ser competente, estar motivado y bien fundamentado. Excepto, cuando no se afecten los intereses de los particulares, ya que no habrá necesidad de cubrir los requisitos mencionados.

Y el acto administrativo siempre debe ser notificado cuando se afecta al particular, para surtir sus efectos desde un determinado lapso de tiempo, y que el particular lo conozca en ese instante, ya sea que lo beneficie o perjudique, siendo este el punto de partida para que lo

cumpla voluntariamente o sea mediante ejecución forzosa, o posiblemente se inicie un medio de impugnación.

El procedimiento administrativo debe agrupar estos requisitos y/o características:

- El gobernado debe tener pleno conocimiento del acto de autoridad;
- Un término para combatir el acto administrativo;
- Un término para proponer pruebas;
- Una audiencia para desahogar las pruebas; y
- Una resolución emitida por autoridad competente, fundada y motivada con leyes expedidas con anterioridad al caso concreto.

Estos principios son básicos para reunir las formalidades esenciales del procedimiento y aseguran un procedimiento administrativo conforme a derecho.

10. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo es un conjunto de actos procesales que tienen como objeto lograr un determinado fin.

Este procedimiento administrativo se encuentra regulado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo logra formular aquellos elementos esenciales que debe reunir cualquier tipo de procedimiento administrativo para que cuando se lleven a cabo los diferentes actos procesales sean respetadas las garantías individuales.

A través de este medio se maneja la forma en que se actúa o se conduce legalmente la administración pública y los particulares en sus relaciones con la misma. Y se obliga a los órganos públicos y a los particulares, para que cumplan las disposiciones de carácter procesal.

“El Procedimiento Contencioso Administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un Acto de Administración que los

agravia”.⁴⁴

El procedimiento contencioso administrativo es un modo de contra de los actos administrativos, constituyendo una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces.

En nuestro sistema jurídico vigente las contiendas del procedimiento contencioso administrativo se desarrollan ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, el tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, el tribunal federal de conciliación y arbitraje en materia de servidores públicos y también el contencioso administrativo que tiene verificativo ante los tribunales judiciales de la federación.

11. SILENCIO ADMINISTRATIVO

El silencio administrativo no es falta de forma, sino que es falta completa de acto, entendiéndose que esa abstención de la administración pública, con su silencio, es negación de la actuación o acto administrativo, por ende, el silencio administrativo será consecuencia de una abstención de la autoridad y la ley reconoce diversas posibilidades de efectos jurídicos que son:

“1. Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular.

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

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

4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular”.⁴⁵

Haciendo una distinción entre el silencio administrativo y derecho de petición. Podemos concretar que el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerle conocer en breve término al peticionario.

⁴⁴ *Ibidem.* pp. 255 y 256.

⁴⁵ *Ídem.* p. 438.

Desprendiéndose así, que el derecho de petición obliga a la autoridad a que conteste en breve término, pero no supone una negativa ficta es caso de no obtener respuesta alguna, o sea, que la autoridad esta obligada a contestar; pero en el supuesto que la autoridad no conteste, es decir, no se va configurar el silencio de la administración, sino que más bien una simple violación a una garantía constitucional.

En materia fiscal, existe una disposición que señala que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltos en tres meses, específicamente en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha previsto convenientemente señalar un breve término de cuatro meses, respecto a lo previsto en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se encuentra regulado lo concerniente al silencio administrativo que a la letra cita:

Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

El silencio administrativo es violatorio de la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el no hacer nada implica una violación, ya que como se ordena que todo acto administrativo dirigido al particular deberá:

- 1ro Constar por escrito.
- 2do De autoridad competente.
- 3ro Estar fundado.
- 4to Estar motivado.

El silencio administrativo no está por escrito, no cumple con los demás requisitos antes señalados, luego entonces, violenta la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas: “La manifestación de la voluntad de la administración se produce a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, puede darse el caso de que la administración no emita el acto, esto, en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, lo cual no debe darse en las relaciones jurídicas, ya que éstas no pueden quedar paralizadas”.⁴⁶

Originándose así, la necesidad de determinar en qué sentido deben interpretarse el silencio de la administración, para proteger las garantías de los administrados que no pueden esperar todo el tiempo que la autoridad estime conveniente, respecto de sus pretensiones, es por eso, que se ha tenido que llegar a la interpretación de este silencio administrativo como en las referencias anteriormente expuestas.

Concretamente, existen dos elementos que permiten interpretar el silencio de la administración; una es que la administración tenga la obligación de pronunciarse y otra es que transcurra un plazo determinado, sin que la autoridad resuelva.

⁴⁶ *Ibidem.* p.179.

CAPITULO TRES

“EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”

1. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

“Por improcedencia del juicio es la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora”.⁴⁷

El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la improcedencia del juicio, por las causales y contra los actos siguientes:

I Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

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

IV Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento sino se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

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

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

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

⁴⁷ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2003. Página 47.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX Contra reglamentos.

X Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

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

XII Que pueden impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

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

XIV Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

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

No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

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

“Por sobreseimiento del juicio es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada”.⁴⁸

⁴⁸ Serra Rojas. *Ob. Cit.* Pág. 213.

El artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece cuando 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.

2. PARTES

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo nos señala las partes en el juicio contencioso administrativo.

Artículo 3.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I El demandante.

II Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la

competencia del Tribunal.

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

III El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Generalmente, las partes del juicio son: el actor, es aquel que presenta la demanda; y el demandado es a quien se le exige el cumplimiento de una obligación. “El concepto de parte no se refiere a una sola persona, ya que aquella podrá estar integrada por varias”.⁴⁹

3. DEMANDA

“La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente *incoa* el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) *identifica a las partes*; b) *precisa el acto administrativo impugnado*, c) *narra los antecedentes de hecho*; d) *invoca los fundamentos de derecho*, e) *determina las pruebas conducentes*; f) *exhibe los documentos constitutivos de la pretensión*, y g) *justifica la competencia del Tribunal*”.⁵⁰

El artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo expone la forma, el plazo y el lugar en que deberá presentarse la demanda. La demanda constituye un documento procesal con el que se inicia el juicio contencioso administrativo.

Artículo 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

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

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de

⁴⁹ *Ibidem*, Pág. 79.

⁵⁰ *ídem*, p. 91.

carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promoverte para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste te haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la notificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

El artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se refiere a los requisitos específicos que debe contener la demanda.

Artículo 14.- La demanda deberá indicar:

I El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro la jurisdicción de la Sala Regional

competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

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

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

IV Los hechos que den motivo a la demanda.

V Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

VI Los conceptos de impugnación.

VII El nombre y domicilio del tercero interesado.

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

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se demandará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

El artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo detalla que el demandante está obligado a exhibir en su libelo.

Artículo 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

II El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

III El documento en que conste la resolución impugnada.

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

V La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

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

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

IX Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo asevera, cuando se alega una resolución administrativa que no fue notificada, ó bien que lo fue pero de manera indebida, siempre y cuando se trate de las que puedan ser impugnadas en el juicio contencioso administrativo.

Artículo 16.- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

I Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

II Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien lo atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.

III El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal explica la posibilidad de que el demandante amplíe su demanda.

Artículo 17.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I Cuando se impugne una negativa ficta.

II Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

III En los casos previstos en el artículo anterior.

IV Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

V Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por la extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en

que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

El artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo menciona lo concerniente al tercero.

Artículo 18.- El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15.

4. CONTESTACIÓN

El artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo relativo a la admisión de la demanda.

Artículo 19.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación a tiempo o está no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a

que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

El emplazamiento a juicio es un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a otra persona (determinada con anterioridad) que ha sido demandado por otra (especificándole quien fue) y que consecuencia, deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó y a darle contestación a la demanda dentro del término legal.

El artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo precisa que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

I Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya en su demanda.

III Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

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

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

VI Las pruebas que ofrezca.

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

El artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo enumera lo que el demandado deberá adjuntar a su contestación:

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

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

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

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

V Las pruebas documentales que ofrezca.

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

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

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

El artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo estipula:

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

El artículo 23 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo estipula:

Cuando haya contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

Y las posibles actitudes del demandado pueden ser:

- Allanamiento, reconocimiento o confesión;
- Excepciones y defensas;

- Contrademanda o reconvención; y
- Contumacia ó rebeldía.

5. INCIDENTES

El artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo nombra, los incidentes que en el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

I La incompetencia en razón del territorio.

II El de acumulación de juicios.

III El de nulidad de notificaciones.

IV La recusación por causa de impedimento.

V La reposición de autos.

VI La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente, se impondrá a quien lo promueva una multa de diez a cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

De la incompetencia en razón del territorio el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cita:

Artículo 30.- Cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cual Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a

alguna de las contendientes o a Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada a las Salas y a las partes y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueron suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.

De el de acumulación de juicios el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cita:

Artículo 31.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

I Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

II Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.

III Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

También, lo cita el artículo 32 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que la acumulación se solicitará ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero, para lo cual en un término que no exceda de seis días solicitará el envío de los autos del juicio. El magistrado que conozca de la acumulación, en el plazo de cinco días, deberá formular proyecto de resolución que someterá a la Sala, la que dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

De el de nulidad de notificaciones el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cita:

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.

Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

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.

De la recusación por causa de impedimento el artículo 34 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cita:

Artículo 34.- Las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 10 de esta Ley.

También lo cita el artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que la recusación de magistrados se promoverá mediante el escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la Sala Regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente será sustituido.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese solo efecto.

La recusación del perito del Tribunal se promoverá, ante el Magistrado Instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

El instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe, se presumirá cierto el impedimento. Si la Sala encuentra fundada la recusación, substituirá al perito.

De la reposición de autos el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cita:

Artículo 36.- Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el Magistrado Instructor hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio. El incidente se substanciará

conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario misma que se tendrá como indubitable para el cotejo.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado Instructor desechará el incidente.

También lo cita el artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán se substancie el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

Con el acta se dará vista a las partes para que el término de diez días prorrogables exhiban ante el instructor, en copia simple o certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder, a fin de reponerlo. Una vez integrado, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

Cuando la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

De la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cita:

Artículo 38.- La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I Se decretará por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que ésta tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.

II Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, la Sala ordenará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso.

Cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se atenderá al

artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II y IV, de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta Ley.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

6. PRUEBAS

“Algunas veces se habla de prueba como la actividad, como los medios, como el procedimiento, como el resultado o efecto, y como el fin”.⁵¹

La prueba es la actividad de demostración de la certeza de la afirmación o negación de los hechos invocados en el proceso.

La prueba consiste en los diversos instrumentos o mecanismos utilizados para proporcionar al juzgador el cercioramiento de los puntos controvertidos.

La prueba implica un conjunto de actos a través de los cuales se desarrolla formalmente el procedimiento probatorio.

La prueba consiste en la razón, motivo o argumento que determina la necesidad de las partes de probar.

La prueba se entiende cómo el grado de convicción que ha logrado en el juzgador con los medios probatorios.

Según el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo nos dice que:

⁵¹ *Ídem*, P. 159.

En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervinientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo manifiesta que:

Artículo 41.- El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

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

El artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sostiene que las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que lo motiven, cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Sobre la prueba pericial el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dice se sujetará a lo siguiente:

I En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de

nuevas diligencias.

III En los acuerdos por lo que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

Sobre el desahogo de la prueba testimonial el artículo 44 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dice que para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquéllas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto, en términos del artículo 73 de esta Ley.

De acuerdo al artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo 45.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda comprobar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad requerida no sea parte e incumpla, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto equivalente de entre noventa y ciento cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, al funcionario omiso. También podrá comisionar al Secretario o Actuario que deba recabar la certificación omitida u ordenar la compulsa de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para realizar las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el Magistrado Instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

Respecto al artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

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

III El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una forma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

7. CIERRE DE INSTRUCCIÓN

El artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo hace alusión al cierre de la instrucción.

Artículo 47.- El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

8. FACULTAD DE ATRACCIÓN

El Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, siguiendo la regla del artículo 48 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales:

I Revisten características especiales los juicios en los que:

a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia.

Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

II Para el ejercicio de la facultad de atracción, se estará a las siguientes reglas:

a) La petición que, en su caso, formulen las Salas Regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala

Regional antes del cierre de la instrucción.

c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificados personalmente a las partes, en los términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

9. SENTENCIA

A través de la sentencia se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

Acerca de la sentencia el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo determina:

Artículo 49.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respecto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9º. de esta ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Respecto a las sentencias emitidas por el Tribunal el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo determina:

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

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la emisión 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.

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

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

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

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señalando que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I Incompetencia del funcionario que le 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 apreciarán 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 trasciendan 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 existen 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 documentos solicitados.

E) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión 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.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidas en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

El artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que

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 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 correctiva.

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

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, 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.

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 queda 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.

El artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que 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.

Cuando la sentencia sea estimada contradictoria por alguna de las partes se atenderá a lo estipulado en el artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo 54.- La parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

Tratándose de la excitativa de justicia se estará a lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Artículo 55.- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en esta Ley.

Y el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal, solicitará informe al magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que no lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección.

Cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

10. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA Y LA SUSPENSIÓN

Para que las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, cumplan las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, seguirán los lineamientos que a continuación se enumeran.

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

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

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

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

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

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el plazo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

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

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

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

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

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

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

Para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones pronunciadas por el Tribunal, seguirán los pasos que a continuación se especifican.

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 pronunciando 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.

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 renuncia 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 en 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 decreta, 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.

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

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1 La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2 La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3 Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

III Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

En dicho escrito se expresarán las razones por la que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

IV A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de no haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será

turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

11. NOTIFICACIONES

En cuanto a las notificaciones, como en todo procedimiento se sujetaran a las disposiciones del código de la materia que nos señala:

Artículo 65.- Toda resolución debe notificarse, o en su caso, darse el aviso por correo personal electrónico, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la respectiva a continuación de la misma resolución.

Las notificaciones que se realicen a las autoridades o a personas morales por conducto de su Oficialía de Partes u Oficina de recepción, se entenderán legalmente efectuadas cuando en el documento correspondiente obre el sello de recibo por tales oficinas.

Al actuario que sin causa justificada no cumpla con esta obligación, se le impondrá una multa de una a tres veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario. Será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.

Artículo 66.- En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación y de los avisos por correo personal electrónico, así como de las notificaciones personales por lista. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia a dichas actuaciones.

Artículo 67.- Las notificaciones que deban hacerse a los particulares, se harán en los locales de las salas si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de dichos locales. A fin de facilitar su conducta, la lista mencionada podrá ser incluida en la página electrónica del Tribunal.

Tratándose del auto que corra traslado de la demanda o del que mande citar a testigos que no deban ser presentados por la parte oferente, la notificación a los particulares o a quien los represente, se hará personalmente o por correo certificado con acuse de recibo en el domicilio que se haya hecho del conocimiento de la Sala Regional de que se trate, siempre que dicho domicilio se encuentre en territorio nacional.

Una vez que los particulares, partes en el juicio se apersonen en éste, deberán señalar domicilio conforme lo establece la fracción I del artículo 14 de esta Ley, en el que se le harán

saber, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, las siguientes resoluciones:

I La que tenga por admitida la contestación y, en su caso, de la ampliación de la demanda, así como la contestación a la ampliación citada.

II El requerimiento, a la parte que debe cumplirlo.

III El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.

IV El auto que decreta o niegue la suspensión provisional y la sentencia que resuelva la definitiva.

V Las resoluciones que puedan ser recurridas.

VI La resolución de sobreseimiento.

VII La sentencia definitiva, y

VIII En todos aquellos casos en que el Magistrado Instructor o la Sala así lo ordenen.

En caso de incumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, las notificaciones se harán a los particulares por medio de la lista a que se refiere este artículo, la cual contendrá el nombre de la persona, la clave del expediente y el tipo de acuerdo. En los autos se hará constar la fecha de la lista.

Las partes que así lo deseen, podrán señalar su clave o dirección de correo personal electrónico a la Sala Regional en que se lleve el juicio, a fin de que por este medio se les dé aviso de la emisión de los autos y demás resoluciones que en él se dicten, acompañado de un extracto de su contenido que comprenderá la fecha y órgano de emisión, los datos de identificación del expediente y el tipo de auto o resolución. Satisfecho lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que los avisos de que se trata se le practiquen por este medio a la parte que lo haya solicitado; el Actuario, a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de que el aviso se envió a la dirección electrónica señalada hasta por tres ocasiones consecutivas y la fecha y hora en que las realizó. En estos casos, durante el plazo de cinco días siguientes a aquél en que el aviso se llevó a cabo, la parte interesada podrá apersonarse al local de la Sala a notificarse personalmente de la resolución de que se trate y, a su vencimiento, si esto último no hubiere ocurrido, se procederá a su notificación por lista.

Artículo 68.- Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán por oficio y por vía telegráfica en casos urgentes. También podrán efectuarse, opcionalmente, en la forma prevista en el artículo anterior por medio del aviso en correo personal electrónico.

Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal se deberán notificar en todos los casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad señalada en el artículo 5º., tercer párrafo de esta Ley.

Si el domicilio de la oficina principal de la autoridad se encuentra en el lugar de la sede de la Sala, un empleado hará la entrega, recabando la constancia de recibo correspondiente.

Artículo 69.- Una vez emplazada la autoridad demandada, deberá señalar domicilio en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala Regional competente, en el que se le harán las notificaciones de los autos y resoluciones posteriores y, para el caso de incumplimiento a lo anterior, las notificaciones se le harán por medio de lista autorizada.

Artículo 70.- Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas. En los casos de notificaciones por lista se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiere fijado.

Artículo 71.- La notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, también se entenderá legalmente efectuada cuando se lleve a cabo por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen.

Artículo 72.- Una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

12. TÉRMINOS

Un aspecto por demás importante en los juicios seguidos ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativo es el cómputo de los plazos que se sujetará a las reglas siguientes conforme al artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

I Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

II Si están fijados en días, se computarán sólo los días hábiles entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores.

III Si están señalados en periodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles; no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada

es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

IV Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes del calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

CAPITULO CUATRO

“LA DISCRECIONALIDAD DE CONCEDER LAS MEDIDAS CAUTELARES NECESARIAS PARA REPARAR DAÑOS Y PERJUICIOS QUE OCASIONAREN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”

1. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Los medios de impugnación son las “facultades conferidas a las partes y poder del Ministerio Público, en su caso, que les permiten combatir las resoluciones de los jueces cuando entienden que no se ajustan al derecho”.⁵²

Los medios de impugnación abarcan tanto los recursos como los procesos autónomos de finalidad impugnativa.

Y el objeto de estos, es la de manifestar la posibilidad de corregir los posibles errores en que los jueces pueden incurrir en la aplicación del derecho, debido a las dificultades propias que entraña su función.

La Definición de Recurso Administrativo:

Un recurso es el medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridades, con la finalidad de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas como violatorias de los intereses legítimos de los mismos.

El recurso administrativo es el “medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les causan algún agravio”.⁵³

El recurso contencioso-administrativo es el “medio de impugnación que ofrece a los administrados la oportunidad de obtener del órgano competente que deje sin efecto un acto administrativo que les haya causado agravio”.⁵⁴

Por lo regular un recurso administrativo es el medio de impugnación de un acto administrativo y tiene el objeto de que se confirme, modifique o revoque el acto impugnado.

⁵² Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2005. Página 370.

⁵³ Pina y Pina Vara, *Ob. Cit.* Pág. 433.

⁵⁴ *Ibidem.* p. 434.

Elementos Esenciales del Recurso Administrativo.

Los elementos primordiales del recurso administrativo que deberán estar contenidos en la ley, son los siguientes:

- Una resolución administrativa que sirva de base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa;
- Que esta resolución afecte o lesione un interés o un derecho del particular;
- La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso; celebrado así con la administración pública para mantener la legitimidad;
- Plazo para la interposición del recurso;
- Requisitos de forma para salvaguardar el interés general, la expresión de agravios no se específica, solo lo expresado por la ley;
- Un procedimiento eficaz con señalamiento de pruebas para sustanciarlo como garantía para estimar la legalidad del acto; y
- El deber que tiene la autoridad de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo del asunto y que puede comprender en la revocación o confirmación del acto administrativo impugnado, así como ratificarlo o confirmarlo o bien la eliminación del recurso aludido.

La Clasificación de los Recursos Administrativos.

Los recursos administrativos resultan la defensa legal que antecede a cualquier intervención jurídico contencioso-administrativo y los recursos principales son:

a) Recursos ordinarios: son los que se interponen generalmente contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Estos agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso-administrativo. Como es la reconsideración, revocación, reposición, oposición o reclamación.

La reconsideración administrativa, también llamada oposición, revocación, reclamación o recurso de reposición. Se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo.

La revocación administrativa es dejar sin efecto una decisión, en particular un acto administrativo y también comprende la anulación, situación de una orden o fallo por una

autoridad administrativa. Y ocasionalmente ha sido empleada como reconsideración, recurso jerárquico, oposición ó inconformidad.

b) Recursos de alzada: son los que se interponen ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa y llamado también recurso de revisión jerárquica.

El recurso de revisión es el que se da frente a los actos que no agotan la vía administrativa, que puede interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, siendo el recurso más utilizado porque resulta mas cómodo dirigirse a un funcionario superior para que modifique el acto lesivo.

c) Recursos especiales: son los que se interponen ante un órgano administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa. Denominado recurso de inconformidad.

2. MEDIOS DE DEFENSA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1. RECURSOS ORDINARIOS

El Recurso de Reclamación.

Es explorado que en los tribunales que actúan en forma uni-instancial, tan sólo existe el recurso de reclamación.

El recurso de reclamación es aquel “mediante el cual las partes, es decir los particulares, los terceros o las autoridades demandadas pueden reclamar providencias o acuerdos de trámite, dictados por el propio tribunal, así como en los demás casos señalados por el código”.⁵⁵

Del artículo 59 al 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se refieren al recurso de reclamación.

Artículo 59.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la

⁵⁵ Treviño Garza, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1997. Página 223.

intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Artículo 60.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Artículo 61.- Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

Artículo 62.- Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que conceden o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibo.

Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

El Recurso de Revisión.

En cambio, en los casos en que los tribunales actúan bi-instancialmente, con independencia de otros recursos, siempre debe existir el recurso de revisión, el cual tiene como objetivo confirmar, modificar o revocar la resolución recurrida.

El recurso de revisión es aquel “que permite a la Sala Superior revisar la resolución impugnada conforme a los agravios que haga valer el interesado”.⁵⁶

El recurso de revisión esta previsto en los artículos 63 y 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

⁵⁶ Treviño Garza, *Ob. Cit.* Pág. 225.

Artículo 63.- Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

V Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

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

VII Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

VIII Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

IX Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de este.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

Artículo 64.- Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o

sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

2.2. RECURSOS EXTRAORDINARIOS

El Amparo Indirecto.

“Se le denomina amparo indirecto, en razón de que las violaciones de las que va conocer el Juez de Distrito, las va a conocer en forma indirecta, esto es, que el quejoso deberá acreditar ante el órgano de control, dichas violaciones, mediante los medios de prueba que la ley expresamente dispone; asimismo se le denomina amparo biinstancial, por virtud de que el Juicio de Amparo admite otra instancia más, lo que deberá conocer y fallar el superior jerárquico del Juez de Distrito, que puede ser, según sea de su competencia, la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito”.⁵⁷

El artículo 114, fracciones I, III, primer párrafo y VI de la Ley de Amparo regulan el amparo indirecto; señalando las causales de procedencia en materia administrativa.

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

...

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso;

IV. y V. ...

⁵⁷ Diez Quintana, Juan Antonio. *181 Preguntas y Respuestas sobre el Juicio de Amparo (Sumario del Juicio de Amparo)*. Editorial PAC, S.A. de C.V. México 2002. Página 47.

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de esta ley; y

VII. ...

La demanda de amparo indirecto deberá de reunir las formalidades a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, acompañando las copias de traslado que se requieren para las autoridades responsables, Ministerio Público y para el incidente de suspensión si se pudiere.

En materia administrativa la suspensión del acto reclamado es a petición del agraviado, y esta ópera siempre y cuando no se siga perjuicio de interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

En el procedimiento existen las audiencias tanto incidental, como la constitucional, en los cuales se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes y agotado el procedimiento se dicta resolución tanto en el incidente de suspensión, como en el asunto de fondo; y contra esas resoluciones procede el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda.

El Amparo Directo.

“De conformidad a lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley de Amparo, el amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio dictados por Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario, por el que puedan ser modificados o revocados y ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones”.⁵⁸

Este juicio de garantías se sigue ante los tribunales colegiados de circuito y también debe reclamarse por la violación de leyes procesales, conforme a lo estipulado en el artículo 159 de la Ley de Amparo.

Artículo 159.- En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

- I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;
- II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;

⁵⁸ Diez Quintana, *Ob. Cit.* Pág. 65

III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;

IV. Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;

VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;

VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;

IX. Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de provincias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;

X. Cuando el tribunal judicial o administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder; y

XI. En los demás casos análogos a los de las fracciones que proceden a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.

La demanda de amparo directo deberá presentarse ante la autoridad responsable, la cual a su vez será la competente para otorgar, en su caso, la suspensión del acto reclamado; y debe reunir las formalidades que contempla el artículo 106 de la Ley de Amparo, debiendo acompañar las copias de traslado ordenadas por el artículo 167 de la misma regulación. Una vez admitida la demanda y notificándose a las partes, se dictó la resolución definitiva que no admite ningún recurso.

3. DEFINICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

Para poder entender el significado de las medidas cautelares es importante comenzar por definir el concepto de cautelar, éste proviene de caución, e implica la garantía de éxito final del proceso principal, por tanto, es un “medio para mantener las situaciones prevalecientes al inicio del juicio y hasta el momento en que se resuelva en definitiva, de carácter meramente

conservativo, siendo su objeto preservar las cosas o situaciones hasta el final del juicio”.⁵⁹

Las denominadas medidas cautelares son un instrumento que sirve para evitar el peligro de que la justicia pierda o deje en el camino su eficacia, sin la cual, por supuesto, deja de ser justicia. Son pues, medidas que se adoptan al interponerse un recurso, con la finalidad de asegurar provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate, para que cuando se dicte la sentencia que declare el derecho del recurrente pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente.

En términos generales, toda medida cautelar debe ser solicitada a petición de parte ante autoridad responsable en cualquier momento y estado del procedimiento, para prevenir con la adopción de la medida cautelar que corresponda, el menoscabo del que solicita la protección de algún derecho.

La adopción de las medidas cautelares, no debe contemplarse como una excepción sino como una facultad que el órgano judicial puede ejercitar siempre que lo estime necesario. Se deberá adoptar una medida cautelar cuando la ejecución del acto, o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder la finalidad legítima al recurso, dada su naturaleza de excepción y límite al principio de ejecutividad de los actos administrativos, pero también podrá negarla cuando la medida precautoria pueda originar una perturbación grave de los intereses generales o de terceros. La existencia y buena ordenación de un completo sistema de medidas cautelares es, sin duda, de extraordinaria importancia para una eficaz administración de justicia.

3.1. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

La Instrumentalidad y Autonomía Procesal:

Las medidas cautelares son consideradas como un instrumento utilizado dentro de un juicio como algo accesorio que sigue la suerte de la pretensión principal, desde el principio hasta el final del procedimiento. No son un fin en sí mismas, pues siempre cumplen la misión de asegurar un procedimiento, por lo tanto, cualquier medida cautelar adoptada podrá y deberá modificarse al ritmo del cambio de las circunstancias que justificaron su adopción.

“El carácter instrumental de las medidas cautelares lleva necesariamente a que éstas se extingan cuando se pronuncia la providencia principal y se desarrolle su eficacia ejecutiva. Si la sentencia ha reconocido el derecho reclamado por el demandante, la medida cautelar habrá cumplido su propósito y entrará a producir pleno efecto el carácter ejecutivo de la resolución. Por el contrario, si la demanda es desestimada la medida perderá toda su eficacia y

⁵⁹ Tron Petit, Jean Claude. *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*. Editorial Themis, S.A. de C.V. México 2003. Página 379.

desaparecerá del orden procesal”.⁶⁰

El procedimiento cautelar tiene una necesaria dependencia y subordinación del proceso principal donde tan sólo el procedimiento cautelar es un incidente de éste. Por lo que esto nos impide hablar de un proceso cautelar propio y distinto al principal y, como consecuencia, no se podrá hablar de un juicio de ejecución distinto del declarativo, pues la ejecución dependerá del principal.

La Provisionalidad:

Las medidas cautelares deben ser consideradas provisionales, pues esta vigencia temporal se perderá cuando en el juicio principal se dicte la sentencia final que, sin duda, podrá convertir a las medidas cautelares en definitivas o podrá negar su existencia. No es extraño que se le llamen provisionales pues su permanencia en el procedimiento dependerá siempre del juicio al que sirven.

“La medida provisional actúa como una efectiva voluntad de la ley, pero una voluntad que consiste en garantizar la actuación de *otra* supuesta voluntad de la ley; si después, por ejemplo, esta otra voluntad se ha demostrado inexistente, también la voluntad actuada con la medida provisional se manifiesta como una voluntad *que no habría debido existir*. La acción aseguradora es, pues, *ella misma una acción provisional*”.⁶¹

Son provisionales porque en el procedimiento no causan instancia, es decir, su adopción nunca producirá cosa juzgada, pues en cualquier procedimiento se puede hacer alusión a hechos sobrevivientes que pueden afectar a las medidas cautelares adoptadas de su ineficacia, modificación o sustitución por otras.

La Urgencia:

La principal función de las medidas cautelares es la protección de una garantía violada, por lo que la solicitud de protección que se realiza ante un juez siempre tiene el carácter de urgente, lo que requiere que el juez realice un estudio inmediato del caso, valorando la existencia del derecho de quien la solicita y el peligro de la no adopción de esta medida preventiva.

Esta característica de las medidas cautelares es, sin duda, la más importante pues la solicitud se hace, en la mayoría de los casos, de manera urgente ante la posibilidad de que la pretensión de alguna de las partes pueda verse frustrada. Por lo que, ante la urgencia con las

⁶⁰ Marín González, Juan Carlos. *Las Medidas Cautelares en el Proceso Civil*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2004. Página 238.

⁶¹ Marín González, *Ob. Cit.* Págs. 234 y 235.

que se adopta la medida cautelar, ésta lleva aparejada un cierto grado de error y, por lo tanto, un riesgo por la celeridad con la que se estudian las causas alegadas por el afectado en juicio.

La Funcionalidad:

Se habla de funcionalidad de las medidas cautelares porque éstas deben adoptarse a la medida del derecho que se ejercita y se pretende en el procedimiento, pues a través del juicio principal subsistirán sólo las medidas cautelares adoptadas que cumplan la función respecto de la pretensión principal.

3.2. PRESUPUESTOS DE APLICACIÓN

La adopción de cualquier medida cautelar requiere la concurrencia de ciertos y determinados requisitos que la doctrina en forma unánime ha perfilado en la presencia del *fumus boni iuris* (apariencia del buen derecho), del *periculum in mora* (peligro de que ese derecho no sea satisfecho por la demora) y de la *caución ó contracautela*; los cuales han sido analizados en forma pormenorizada en diversos trabajos sobre el tema.

El Periculum In Mora.

“La medida cautelar requiere para ser concedida la existencia de un peligro inminente de daño jurídico. A causa de esta situación la medida cautelar debe ser expedida de inmediato, sin demora, porque de lo contrario el daño temido puede transformarse en un daño efectivo”.⁶²

Esto hace regencia al riesgo que durante la tramitación del procedimiento se realicen actuaciones que pongan en peligro o imposibiliten la futura ejecución de la sentencia.

La adopción de esta medida cautelar tendrá sentido si existe en realidad un derecho que requiera ser protegido de forma provisional y urgente mientras se lleve a cabo el procedimiento para prevenir un daño, que si llegara a producirse sería irreparable, derivado del proceso lento para que se dicte la resolución de fondo. El juez antes de aceptar la adopción de esta medida tendrá, además de realizar lo anterior, que tomar en cuenta los intereses generales, es decir, la apreciación del daño irreparable frente al interés público.

El Fumus Boni Iuris.

“El demandante al solicitar una medida precautoria está afirmando la existencia de un derecho cautelable, pero evidentemente no es suficiente con esta sola afirmación. Se requiere, por tanto, algún grado de avance; así, es necesario que al menos la existencia de ese derecho

⁶² *Ibidem.* P. 258.

que se afirma aparezca como posible”.⁶³

Es el derecho de quien solicita la adopción de una medida cautelar para la protección de lo que él considera una violación a un derecho por un acto de autoridad.

Este derecho deberá ser fundamentado por quien lo solicita en la demanda con las pruebas suficientes que demuestren que está corriendo un peligro de sufrir un daño irreversible y, deberá acreditar las probabilidades de obtener una sentencia favorable, es decir, deberá crear convicción en el juzgador para que adopte las medidas cautelares que correspondan.

Con esto, no se trata de acreditar de un modo fehaciente que efectivamente se tendrá éxito en la reclamación final, supuesto en el cual se estaría anticipando en sede provisional lo que sólo se exige al final del juicio. Sino que se ubica en una zona intermedia entre la convicción (que sólo se producirá en la sentencia definitiva) y la mera afirmación de derecho.

La Caución o Contracautela.

Al adoptarse una medida cautelar se tiene el riesgo de que el juez se equivoque provocando un daño para la parte afectada, es por esto, que la parte que ha recibido un beneficio con el otorgamiento de la medida cautelar deba responder por ese daño causado, indemnizando los perjuicios derivados de esa medida provisional. Por lo tanto, se exige, en el mayor de los casos, una fianza o caución como requisito para la adopción de cualquier medida cautelar que se solicite.

3.3. DISTINTOS TIPOS

Las Conservativas y las Innovativas.

“De todos es sabido que las medidas cautelares tienen un elemento básico admitido por la doctrina, consistente en tender a asegurar el mantenimiento de un estado de hecho o de derecho durante la pendencia de un proceso, previniendo así las repercusiones posiblemente perjudiciales, que el tiempo en la tramitación del juicio puede provocar en el derecho mismo. De este efecto asegurativo o conservativo de la medida, se desprende el que, en principio, solo en muy raras excepciones pueda conceptuarse como cautelar una medida tendente a innovar una situación de hecho o de derecho antes de que se pronuncie la sentencia sobre dicha situación o derecho”.⁶⁴

Existe quien considera que no todas las medidas cautelares son conservativas, pudiendo la cautela que mediante ellas se constituye, consistir en ciertos casos en la modificación del

⁶³ *ídem.* p. 264.

⁶⁴ *Ídem.* P. 245.

estado de hecho existente. Algunos aceptan el criterio que la doctrina reconoce al decir que cuando se trata de que la futura providencia principal constituya nuevas relaciones jurídicas o bien ordene medidas innovativas del mundo exterior, la providencia cautelar, para eliminar el daño que podría derivar del retardo con el que la providencia principal, podrá llegar a constituir tales efectos, debe tender no ya a conservar el estado de derecho existente, sino a operar, en vía provisoria o anticipada, los efectos constitutivos e innovativos, que, diferidos, podrían resultar ineficaces o inaplicables. Sobre la base de tales consideraciones se puede diferenciar las providencias cautelares en conservativas e innovativas.

Por ejemplo, en el derecho civil mexicano, cuando lo que se ejerce es una acción personal (por ejemplo, la indemnizatoria por la comisión de un hecho ilícito), y lo que se busca por tanto es el pago de una determinada suma de dinero, será suficiente para evitar el riesgo de insolvencia del demandado con la sola privación de sus bienes que integren su patrimonio.

Las Nominadas y las Innominadas.

Las medidas cautelares nominadas son aquellas que están determinadas por la legislación procesal así como su tramitación en juicio.

Las medidas innominadas son aquellas que se otorgan para garantizar un derecho en una situación provisional específica, situación a la que no se le haya podido adecuar ninguna medida cautelar expresamente por la legislación procesal.

Esta clasificación permite adecuar en los juicios tanto medidas cautelares que legalmente están previstas en el ordenamiento jurídico, como las que no están reguladas y se otorgan, de forma también provisional en un juicio, adecuando la medida cautelar que se conceda a los hechos y situaciones particulares que se presenten en un proceso judicial.

Tal es el caso de la suspensión como medida cautelar nominativa reconocida por la legislación mexicana y la jurisprudencia.

Según Objeto y Finalidad;

Se clasifican en tres géneros y varias especies:

Para asegurar bienes.

Las medidas para asegurar bienes: son aquellas destinadas a asegurar la eficacia del proceso de ejecución; por ejemplo, el embargo (preventivo, ejecutivo, ejecutorio) y la administración, cuando se emplea por vía sustantiva del embargo.

Una particular especie representan las medidas genéricas asegurativas destinadas a mantener los bienes o las cosas en *statu quo*, a conservarlas, a fin de que oportunamente

puedan servir a la ejecución forzosa.

De aseguramiento de pruebas.

Las medidas de aseguramiento de pruebas: es decir, como una forma judicial de constituir las previamente, con la reserva de considerarlas, como una prueba y no como una medida cautelar.

Sobre personas.

Las medidas cautelares sobre personas: reguladas por el derecho de familia, por ejemplo, los alimentos provisorios, las medidas urgentes, como el amparo, tomadas en los juicios de violencia familiar y la guarda de menores e incapaces, entre otras.

4. DEFINICIÓN DE SUSPENSIÓN

Suspender es paralizar lo que está en actividad, transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera; suspender no es destruir porque la materia de lo suspendido subsiste, no desaparece, ya que lo realizado está hecho. La suprema corte de justicia de la nación considera: la suspensión en el juicio de amparo es la paralización del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca y si ya se inició, no prosiga, que se detenga temporalmente que se paralicen sus consecuencias o resultados, que se evite que estos se realicen.

“La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional”.⁶⁵

La suspensión en el juicio de amparo, es aquel acontecimiento jurídico procesal (auto o resolución que concede la suspensión provisional y en su caso definitiva) creadora de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos realizados anteriormente a éstas.

⁶⁵ Castro, Juventino V. *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1997. Páginas 69 y 70.

4.1. CARACTERISTICAS PRIMORDIALES

La Instrumentalidad:

La instrumentalidad no presupone un fin en sí mismo de la medida cautelar, sino un medio, que se fija por la ley para servir a un proceso principal.

La suspensión del acto reclamado en su carácter instrumental, emana de su propio objetivo, o sea la de “mantener viva la materia del amparo” y la de “evitar que al quejoso se le causen daños de imposible o difícil reparación”.⁶⁶

La Temporalidad:

La temporalidad o provisionalidad de la suspensión del acto reclamado, como característica de las medidas cautelares, se deriva de lo dispuesto del segundo párrafo de la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, donde se deduce que la duración de la suspensión del acto reclamado concluye con la terminación del juicio de amparo.

“Sin lugar a dudas, el carácter temporal o provisional de las resoluciones que conceden la suspensión del acto reclamado, sujeto a la condición de que no se pronuncie sentencia ejecutoria dentro del juicio de amparo de donde emanan los actos reclamados”.⁶⁷

La Sumareidad:

La suspensión del acto reclamado se tramita a través de un incidente, y lo que caracteriza a los incidentes es la brevedad en los términos procesales por tratarse de un mini juicio dentro de un juicio principal, es de establecerse que la suspensión del acto reclamado que se sigue a instancia de parte en el juicio indirecto de amparo, ostenta un carácter sumario propio de las medidas cautelares.

“Cuando no se tramita incidentalmente la suspensión de oficio a que se refiere el artículo 123 de la Ley de Amparo, ni tampoco la suspensión del acto reclamado en los juicios directos de amparo, sino que su pronunciamiento es de plano, esta consideración no es obstáculo para estimar el carácter sumario de la suspensión del acto reclamado en general. Lo anterior en consideración de que los vocablos “sumario” y de “plano”, son sinónimos”.⁶⁸

4.2. FINALIDAD Y EFECTOS

⁶⁶ Martínez García, Hugo. *La Suspensión del Acto Reclamado en Materia de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2005. Páginas 90 y 91.

⁶⁷ Martínez García, *Ob. Cit.* Pág. 92.

⁶⁸ *Ibidem.* p. 93.

La suspensión del acto reclamado tiene el carácter de providencia o medida cautelar. “Esta consideración es correcta si se toma en cuenta que dicho fenómeno o situación procesal conserva la materia del amparo, impidiendo que el acto de autoridad impugnado en la vía constitucional se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias en detrimento del quejoso mientras se resuelve ejecutoriamente el juicio de garantías”.⁶⁹

La principal finalidad de la suspensión es mantener viva la materia del amparo. Esto se logra impidiendo que el acto se consume irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva el amparo solicitado, pues si tal consumación se da no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, como sucede en ocasiones en el caso de que se conceda el amparo. De esta manera, gracias a que se prevé la suspensión del acto reclamado no queda sólo en teoría la protección que otorga la justicia federal al agraviado.

Los fines de la suspensión son de dos órdenes: materiales, en cuanto tienden a evitar perjuicios al quejoso; y de orden jurídico, en cuanto que con ella se persigue conservar la materia de la controversia constitucional.

Los efectos de la providencia cautelar, pueden ser de tres tipos: conservativos, exhibitorios e innovativos; así mismo como ya se ha indicado en que consiste cada uno de estos efectos los cuales son rama propia de las medidas cautelares.

Aunque no todas las providencias cautelares sean conservativas, pudiendo en ciertos casos la cautela, que mediante ella se constituye consistir no en la conservación, sino en la modificación del estado de hecho existente. Otras veces, cuando se trata de que la futura providencia principal constituya nuevas relaciones jurídicas o bien se ordenen medidas innovativas del mundo exterior, la providencia cautelar, para eliminar el daño que podría derivar del retardo con el que la providencia principal podrá llegar a constituir tales efectos, debe tender no ya a conservar el estado de hecho existente, sino a operar en vía provisoria o anticipada los efectos constitutivos e innovativos. Son efectos de la providencia cautelar el de conservar provisionalmente un derecho o el de innovar o crear nuevas relaciones jurídicas en base a una providencia principal futura.

La suprema corte de justicia de la nación, ha pronunciado que al determinar la suspensión del acto reclamado se tiene, exclusivamente, como efectos mantener las cosas en el estado que guardaban al concederse dicha suspensión, y por tanto, que el acto reclamado no se ejecute sin que por ningún motivo, al resolverse esta, puedan estudiarse cuestiones a que se refiera el fondo del amparo, porque esto implicaría darle a la suspensión efectos restitutorios, propios de la sentencia de fondo, respecto a la constitucionalidad del acto reclamado. Sin embargo, debe distinguirse que la suspensión protege los intereses del quejoso, pero de una forma distinta a como lo hace la resolución definitiva que concede el amparo, ya que la primera

⁶⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2002. Página 711.

ordena que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentren al decretarse dicha medida, mientras que la segunda restituye definitivamente al quejoso en el uso y goce de sus garantías individuales violadas.

4.3. CONDICIONES PARA SU PROCEDENCIA

Los Actos de Particulares.

“Este tipo de actos no pueden ser objeto de suspensión, ya que ésta procede únicamente contra actos de autoridad y así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia y ahora los Tribunales Colegiados de Circuito”.⁷⁰

Los Actos Consumados y los Actos de Tracto Sucesivo.

“Por acto consumado se entiende aquel que se ha realizado total e íntegramente y conseguido todos sus efectos. En este caso ya no cabe la suspensión, si se concediera en estas circunstancias, se le daría a la medida efectos restitutorios, cuando no debe tener otros que los suspensivos.

Los actos de tracto sucesivo, por el contrario de los actos consumados, son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos continuadas; por tanto su consumación no es momentánea. En otras palabras, para que alcancen su fin, se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización media un intervalo determinado”.⁷¹

Los Actos Consentidos.

“Estos actos los podemos definir como los actos de autoridad violatorios de derechos fundamentales o del régimen competencial que no son reclamados dentro de los términos que la ley señala para la promoción del juicio de amparo”.⁷²

Los Actos Positivos.

“Los actos positivos son actos de autoridad que se traducen en la decisión o ejecución de un hacer de las autoridades. Es decir se traducen en un hacer de las autoridades, voluntario y efectivo, que se presenta con la imposición de obligaciones al individuo, traducidas en un hacer o en un no hacer, y que implica una acción, una orden, una privación o una molestia

⁷⁰ Góngora Pimentel, Genaro. *La Suspensión en Materia Administrativa*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 2004. Página 33.

⁷¹ Góngora Pimentel, *Ob. Cit.* Págs. 36 y 38.

⁷² *Ibidem.* Pág. 46.

(acto prohibitivo con efectos positivos)”.⁷³

Los Actos Negativos.

Los actos negativos son aquellos por los que las autoridades se rehúsan a acceder a las pretensiones de los individuos. Dentro de ellos, se manifiesta una conducta positiva de las autoridades, que se traduce en un no querer o no aceptar lo solicitado por el gobernado, que es lo que los diferencia de los actos prohibitivos (donde la autoridad impone obligaciones de no hacer a los individuos) y de los omisivos (donde la autoridad se abstiene de actuar)”.⁷⁴

Los Actos Negativos con Efectos Positivos.

“La limitación de estos actos estriba en los efectos que producen (que se identifican con los efectos productivos por los actos positivos) y que se traducen en actos efectivos de las autoridades que tienden a imponer obligaciones a los individuos”.⁷⁵

Los Actos Prohibitivos.

“Los actos prohibitivos son los que fijan una limitación, que tiene efectos positivos, como son los de coartar o limitar los derechos de quien los reclama en amparo. Los actos prohibitivos imponen al individuo una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación de su conducta”.⁷⁶

Los Actos Futuros Inminentes y los Probables.

“Los actos futuros probables o inciertos son aquellos que pueden o no suceder, es decir, no se tiene una certeza clara de que se realicen; los actos futuros inminentes son aquellos que están próximos a realizarse y su comisión es segura en lapso breve y reducido. Contra los actos probables no procede el amparo, y sí en cambio, contra los actos futuros inminentes. Igualmente la suspensión”.⁷⁷

5. INTERÉS SOCIAL

El interés social es la forma jurídica de preservar los intereses sociales, es decir, el interés

⁷³ *Ídem.* P. 46.

⁷⁴ *ídem.* p. 47.

⁷⁵ *Ídem.* P. 48.

⁷⁶ *ídem.* p. 49.

⁷⁷ *ídem.* p. 52.

social es el interés de la sociedad, o sea, de la misma colectividad humana.

El interés social se manifiesta en el interés nacional, o sea, en el interés de toda la nación o de todo el pueblo que forma el elemento humano de la entidad estatal federal. El supremo interés social es el interés nacional, cuyo contenido, variado y variable, puede ser económico, cultural o político principalmente. El interés social también se localiza en el interés social mayoritario de las colectividades humanas que pertenecen a las entidades federativas o estados federados.

El interés social puede manifestarse en un interés público, en un interés general o mayoritario o en un interés común que puede subsumirse dentro de los diferentes niveles demográficos antes mencionados; y se pueden señalar las siguientes hipótesis en que opera dicho interés:

“a) Hay interés social cuando a través de las medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas que hemos indicado.

b) También opera el interés cuando se trate de *solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole* que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.

c) Igualmente, habrá interés social en la propensión de *mejorar las condiciones vitales de dichos grupos*”.⁷⁸

El interés jurídico “es uno de los elementos de procedencia del amparo en el sentido de que, si los actos reclamados no lesionan los intereses jurídicos del quejoso, sino de otros de variada índole que no tengan este carácter, no existe la legitimación para entablar válidamente la acción constitucional.”⁷⁹

Ese interés puede ser colectivo indeterminado, de la situación o hecho que jurídicamente se prevea o tutele, puede aprovecharse o beneficiarse la comunidad misma, sin que el ordenamiento previsor o tutela establezca categorías específicas de beneficiarios; o individualmente determinable, el provecho o beneficio se consignan legalmente a favor de todos aquellos sujetos cuya situación concreta coincida con alguna situación abstracta determinada.

El interés privado es el conjunto de pretensiones tuteladas por el derecho que tiende a satisfacer las necesidades específica de determinados individuos y grupos sociales.

⁷⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1989. Páginas 242 y 243.

⁷⁹ Burgoa Orihuela, *Ob. Cit.* Págs. 240 y 241.

“El interés privado se encuentra constituido por pretensiones que se satisfacen únicamente para beneficio de determinados sujetos. La satisfacción del interés privado se deja al libre arbitrio de los particulares, y el Estado solamente se encarga de garantizar las condiciones propicias mediante las disposiciones legislativas que integran las normas del derecho privado. Estas normas se caracterizan por la aplicación del dogma de la autonomía de la voluntad, el cual sostiene que los particulares deben regular libremente sus propios intereses por medio de negocios jurídicos, sin imponerles más limitaciones que las necesarias para proteger los principios fundamentales de la convivencia social”.⁸⁰

El interés público es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del estado.

“Las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión “interés público”. El interés público es protegido por el Estado no sólo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas”.⁸¹

5.1. TUTELA CAUTELAR COMO DERECHO SUBJETIVO DEL INTERÉS SOCIAL

El derecho a la solicitud de la tutela cautelar es un derecho subjetivo, es decir, constituye un derecho procesal puro. Pero lo anterior no quiere decir que este derecho procesal puro sea independiente del derecho de acción que tiene el solicitante, pues este derecho subjetivo tutelar estará, como anteriormente se mencionó, supeditado o subordinado al juicio principal en donde se ejercitó el derecho de acción.

Por lo tanto, si el derecho procesal tutelar se niega no podrá decirse que se vulneró un derecho a la tutela judicial si se demuestra que se realizó un estudio del *fumus boni iuris*, que se atendió al interés público y su derecho fue jurídicamente tutelado.

6. ORDEN PÚBLICO

“Es el estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el

⁸⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano I-O*. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1999. Páginas 2112 y 2113.

⁸¹ Instituto de, *Ob. Cit.* Pág. 2113.

legislador”.⁸²

Cuando se dice que tal o cual ley es de orden público, se ignora o se olvida que todas las leyes lo son, porque todas ellas tienen como fin principal el mantenimiento de la paz con justicia, que persigue el derecho.

El orden público se perturba cuando el derecho no es respetado. La tranquilidad pública se suele confundir con el orden público, pero en realidad, la tranquilidad pública no es otra cosa que uno de los efectos que produce el orden público.

Y el orden jurídico es el “conjunto sistemático de las normas que constituyen la totalidad del derecho positivo vigente en un determinado país”.⁸³

6.1. ORDEN PÚBLICO COMO LÍMITE PARA LA PROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

La suprema corte de justicia de la nación ha sido clara al explicar las razones por las que la solicitud de la medida cautelar debe negarse si contraviene el orden público o lesiona el interés general de la sociedad.

Para conceder la medida cautelar deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social ni se transgreda el orden público.

7. DISCRECIONALIDAD DE LA AUTORIDAD AL MOMENTO DE CONCEDER LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE SEAN NECESARIAS PARA REPARAR LOS POSIBLES DAÑOS Y PERJUICIOS QUE PUDIERAN OCASIONARLE A TERCEROS

La autoridad que actúe en pleno ejercicio de una facultad discrecional, debe partir de una base legal, es decir, deberá estar autorizada para hacerlo, explícitamente en una norma jurídica.

La autoridad no debe actuar arbitrariamente porque entonces no buscará atender las necesidades del interés colectivo, sino la satisfacción de su propio interés. Por eso todo acto administrativo debe y tiene que limitarse. En referente a las limitaciones que impone la

⁸² *Ibidem*. Página 391.

⁸³ *Ídem*, págs. 390 y 391.

función misma que desempeña en la administración pública, la teoría limita el campo de la discrecionalidad para que pueda ser aplicada solamente en determinados asuntos en los cuales exista la posibilidad de varias opciones, es decir, cuando haya elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de buena forma ó bien que bajo el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por estimarlo conveniente en un caso concreto e individual.

En materia administrativa, se observa claramente que entre más alta sea el rango de jerarquía que ostenta el funcionario público, pues tiene mayores y amplias facultades discrecionales, las cuales van en detrimento y aptitud según el nivel de escalafón que le corresponda.

En materia de garantías individuales, las que tienen mayor relevancia con la facultad discrecional son las consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

- El principio de legalidad se debe entender en el sentido de que la facultad discrecional siempre debe tener una base legal para que pueda ser conferida al funcionario público y así tener la competencia para realizarla.
- La garantía de fundamentación no solo es el ejercicio de la competencia otorgada por la ley, sino la fundamentación expresa del acto discrecional, en la norma que sirva de base.
- Ese acto discrecional debe ser legal y fundado, también motivado como lo expresa el artículo 16 constitucional, expresado los antecedentes, orígenes y causas que procedieron y dieron lugar para llevarlo a cabo.
- Este acto discrecional debe reunir las condiciones antes referidas, para que sea conforme a los principios constitucionales y esa forma adoptada para exteriorizarla es la escrita.

La conveniencia de establecer las facultades discrecionales y sus limitantes, solamente se aprecia en diversas áreas de la administración pública federal o local. Por lo tanto, resulta conveniente otorgar esta clase de facultades a personas que reúnan los conocimientos especializados o bien los requisitos fundamentales para cumplir su labor encomendada.

La discrecionalidad que se le confiere a la autoridad para otorgar las medidas cautelares que resulten convenientes al respecto, es un intento por descargar una gran parte del trabajo que tienen los Jueces de Distrito en Materia Administrativa en lo concerniente a los asuntos que se presenten en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo.

El artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo nos establece claramente que las medidas cautelares son instrucciones ordenadas por los Magistrados de la Sala competente para mantener la situación de hecho existente, con la única

finalidad de evitar que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o bien causarle un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones del orden público.

En la reciente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se creo un Capítulo específico de las Medidas Cautelares, de las cuales la suspensión viene a ser sólo una de esas medidas; los artículos 25, 26 y 27 de la Ley en comento, pretenden regular tales medidas cautelares, pero sin llegar (el legislador -los senadores Fauzi Hamdan Amad y Jorge Zermeño-), a definir en esos artículos, ni en ninguno de los que integran el capítulo de cuenta, lo que se entiende por medidas cautelares y cuáles son éstas, por lo que, a fin de suplir la deficiencia del legislador es menester echar mano del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento supletorio y que en su Título IV Capítulo Único se refiere a las Medidas Preparatorias, de Aseguramiento y Precautorias” y en su artículo 384 se precisa.

El artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles textualmente dice.

Artículo 384.- Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo, pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente. Estas medidas se decretarán sin audiencia de la contraparte, y no admitan recurso alguno. La resolución que niegue la medida es apelable.

Pero, ¿cuáles son estas medidas?, pues el artículo 389 del mismo ordenamiento legal nos da respuesta.

El artículo 389 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala que.

Artículo 389.- Dentro del juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte, las siguientes medidas precautorias:

I. Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio; y

II. Depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito.

Existen otras medidas cautelares como el arraigo de personas, la separación de personas como acto prejudicial, clásica del derecho familiar y la consignación del derecho civil y mercantil, entre otras, que, por la razón apuntada, no podrían ser aplicadas, a menos que el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo construya, en razón de la necesidad, el andamiaje jurídico suficiente, por vía de jurisprudencia, para su aplicación; esto, lo dirá el tiempo.

Para que las medidas cautelares sean eficaces, es menester que surtan sus efectos oportunamente, la cual implica ineludiblemente que no deben estar supeditadas, al menos de

entrada, al trámite procesal de la acción; pues si fuera necesario, por ejemplo, la admisión de la demanda para que se promoviera y decretara una medida cautelar, pudiera suceder que para el momento en que se decretara ésta, la materia de la controversia hubiere desaparecido o se hubiere generalizado el perjuicio que se pretende evitar, ya que entre el momento en que se presenta la demanda y el que la misma es admitida puede generarse un lapso considerable que permita la situación antes señalada, pues hay que recordar que entre esos dos momentos se dan, con mucha frecuencia, las figuras de la prevención respecto de una demanda irregular o la incompetencia territorial de la Sala Regional ante quien fue presentada la demanda; por ello, y atendiendo a la finalidad perseguida con la creación de esta clase de medidas, la conclusión es que las mismas puedan ser solicitadas y concedidas aun antes de admitirse la demanda.

Tales medidas tienen en otros campos del derecho como el derecho civil, el mercantil o el penal fundamentalmente; ámbitos en los cuales, resulta inobjetable la aplicación de las mismas aun antes de iniciarse el juicio. Más aún, varias de estas medidas se promueven previamente al ejercicio de la acción, como la medida cautelar de arraigo en las materias civil y penal o el embargo precautorio en el ámbito mercantil.

La redacción del artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo también da margen o permite su interpretación en el sentido propuesto. En efecto, el precepto de cuenta textualmente señala en la frase “una vez iniciado el juicio”, da la idea de que resulta necesaria la admisión de la demanda, hay que precisar que el juicio se inicia con la primera actuación del órgano jurisdiccional a la presentación de la demanda, pues es ésta la que abre la instancia procesal; por tanto, no es necesario que se admita la demanda para que inicie el juicio, pues se insiste, éste se inicia aun antes de que la demanda sea admitida.

Hay que precisar que conforme a la moderna ley en cuestión, el trámite de las medidas cautelares se realizará en el juicio principal, a excepción de la suspensión del acto administrativo impugnado, caso en el cual, por disposición expresa de la fracción VIII del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, “la suspensión se tramitará por cuerda separada” del principal, a pesar de que, no existe razón jurídica para hacer este distingo, por lo que, atendiendo al principio de que “donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición”, lo correcto sería que tanto las medidas cautelares en general, como la suspensión en lo particular se tramitarán por cuerda separada.

Cabe precisar que todo lo expuesto, resultaría procedente en caso de que la aplicación de las medidas cautelares no causen perjuicio al interés social o no se contrapongan a disposiciones del orden público; y cuando la aplicación de las medidas cautelares puedan provocarle una afectación patrimonial a un tercero, el Magistrado Instructor debe señalarle al beneficiario de la medida, una garantía basta y suficiente para que repare ó responda de los posibles daños y perjuicios que pudieran causar con dichas medidas.

El trámite de este incidente, como lo denomina la propia ley de la materia, esta regulado

por su artículo 25, conforme al cual, y tal como sucedía con el derogado artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación, respecto de la suspensión; las medidas cautelares que el Magistrado Instructor pueda decretar con la simple solicitud de una de las partes, tendrán el carácter de provisionales y éstas se conceden o niegan mediante el acuerdo que recaiga a la petición y con el cual, por un lado se iniciará el trámite del incidente correspondiente y, por el otro, se deberá correr traslado del mismo a la autora del acto administrativo o de los hechos impugnados, pidiéndole un informe que debe rendir en un plazo de tres días posteriores a que surtan efectos la notificación del proveído, para, que dentro de los cinco días posteriores al que se rinda el informe o bien haya concluido el término para hacerlo, la Sala que tenga conocimiento del caso concreto emitirá una resolución interlocutoria en la que en forma definitiva, decrete o niegue según correspondan las medidas cautelares solicitadas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública, encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir derechos o extinguir derechos u obligaciones y su finalidad es la satisfacción de las necesidades colectivas.

SEGUNDA.- Los elementos ó requisitos que debe reunir un acto administrativo son:

- a) Sujeto. Debe ser expedido por órgano competente a través de un servidor público y, en caso de que dicho órgano fuese colegiado, debe reunir las formalidades de ley o decreto para emitirlo.
- b) Voluntad. Debe ser expedido libre de error respecto a la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas, y sin que medie dolo o violencia en su emisión.
- c) Objeto. Debe tener por objeto uno que pueda ser materia del acto; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.
- d) Motivo. Debe estar fundado y motivado, es decir, la autoridad administrativa debe citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitir el acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.
- e) Fin. Debe cumplir con la finalidad del interés público, regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- f) Forma. Debe constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.

TERCERA.- Los efectos del acto administrativo en relación con los particulares son directos al crear, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones y con respecto al órgano administrativo son indirectos al realizar la misma actividad encomendada al órgano de la administración pública.

Y en cuanto a los sujetos que intervienen, o bien, terceros que tengan algún interés jurídico que le otorgue ó se modifique el acto mismo; también pueden ser a los demás órganos de la administración pública u otras entidades, así como particulares.

CUARTA.- El procedimiento administrativo es el conjunto de trámites, formalidades y actos que establecen los requisitos previos que le preceden al acto administrativo, para que éste sea válido y cumpla un objetivo específico.

QUINTA.- El juicio contencioso administrativo es un proceso que se lleva a cabo ante un tribunal especializado, como es el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa o un tribunal de lo contencioso administrativo en el ámbito local, por virtud del cual se resuelven las controversias suscitadas entre la administración pública y un particular afectado en sus derechos por actos o resoluciones definitivas de la primera.

La justicia administrativa es un procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre los particulares y la administración pública.

SEXTA.- Los plazos para presentar la demanda de nulidad es de 45 días a partir de la notificación del acto impugnado, 45 días a partir de la entrada en vigor del decreto (reglamentos), 45 días a partir de la notificación de la resolución de la queja y 5 años para que la autoridad impugne una resolución favorable al particular.

El plazo se suspende un año cuando el interesado fallezca, hasta que exista sucesión, cuando el particular solicite a las autoridades la revisión de un panel internacional y en caso de incapacidad o declaración de ausencia, hasta que se nombre tutor o representante legal.

Los datos de la demanda de nulidad son:

- a) Nombre del promovente, 1 Persona física=nombre completo, 2 Persona moral=nombre completo de la empresa (acta constitutiva);
- b) Domicilio completo, Preferentemente el fiscal, siempre en territorio nacional;
- c) Acto impugnado, Fecha de publicación en caso de decreto;
- d) Autoridad demandada, Pueden ser varias autoridades demandadas;
- e) Hechos, Relacionados con el acto impugnado en forma detallada;
- f) Pruebas, Todas las evidencias relacionadas en hechos y conceptos de impugnación, - Documentales, -Testimoniales, -Periciales, -Presuncionales;
- g) Conceptos de impugnación, Todos los agravios que el acto impugnado haya causado al particular, por los cuales la resolución sea ilegal;
- h) Terceros, Si es que existe; y
- i) Petitorios, Lo que se solicita.

Los anexos a la demanda de nulidad son

- 1- Escrito inicial de la demanda de nulidad.
- 2- Resolución impugnada o documento donde conste el acto impugnado.
- 3- Constancia de notificación del acto impugnado.
- 4- Copia certificada del testimonio notarial del poder notarial de quien promueve.
- 5- Cuestionario del perito, en el caso de la presentación pericial.
- 6- Interrogatorio en el caso de la prueba testimonial.
- 7- Otras pruebas relacionadas con el acto impugnado.
- 8- Una copia simple de todos los documentos antes mencionados para cada una de las partes.

SEPTIMA.- En la reciente Ley Federal del Procedimiento Administrativo se creó un capítulo específico de medidas cautelares, de las cuales la suspensión viene a ser sólo una de esas medidas; los artículos 25, 26 y 27, pretenden regular tales medidas cautelares, pero sin llegar a definir estos artículos lo que se entiende por medidas cautelares y cuáles son estas, para suplir la deficiencia del legislador es menester echar mano del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento supletorio y que en su Título IV Capítulo Único se refiere a las “Medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias” y en su artículo 384 específica. “Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo, pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente”; y en su artículo 389 del mismo ordenamiento legal nos determina que, “dentro del juicio o antes de iniciarse éste, pueden decretarse, a solicitud de parte las siguientes medidas precautorias: I.Embargo de bienes suficientes para garantizar el resultado del juicio; y II.Depósito o aseguramiento de las cosas, libros, documentos o papeles sobre que verse el pleito.”

OCTAVA.- Las medidas cautelares que regula la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 24, son las conocidas como innominadas, en tanto que mediante una cláusula abierta el legislador previo que “una vez iniciado el juicio contencioso administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor (...).”

El legislador confirió al magistrado instructor como a las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la facultad discrecional de otorgar o decretar la medida cautelar que estime pertinente, lo que sea precisamente en cada caso, cualquiera que sea su naturaleza, incluso las de carácter positivo, para lograr el objetivo antes mencionado.

Que se tramitarán a petición de parte, por vía incidental, en cuaderno separado y con audiencia de la contraparte, de acuerdo a lo previsto por los artículos 1, 24, 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y también el 359 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

NOVENA.- Además de las medidas cautelares, dentro de los cuales se encuentra la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, insertada en el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, se prevé en su artículo 28 un incidente de suspensión de la ejecución del acto impugnado. Actualmente la suspensión debe solicitarse directamente ante la autoridad recaudadora; anteriormente el contribuyente tenía opción de solicitar la suspensión ante el Tribunal o ante Recaudación; ahora se acude primero a Recaudación y si niegan la suspensión, podrá solicitarla al Tribunal.

DECIMA.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establecen el principio de congruencia externa: deberán resolver sobre la pretensión del actor deducida de su demanda, sin que sea válido anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa.

Y la sentencia contendrá un orden siguiente: debe fundarse en derecho, resolver la pretensión en relación con la resolución impugnada, se pueden invocar hechos notorios, debe examinar primero los conceptos de nulidad lisa y llana, cuando hay omisión de requisitos por leyes o procedimiento debe motivar cómo afectaron esas defensas y resolución, corregir errores en cita de preceptos sin cambiar hechos, en eso de recursos se revisa la legalidad de la resolución recurrida y en caso de derecho subjetivo el tribunal revisa si existe además de la legalidad de la resolución.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Parte General, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2001.

Burgoa Orihuela Ignacio, “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1989.

Burgoa Orihuela Ignacio, “El Juicio de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2002.

Burgoa Orihuela Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.

Castrejon García Eduardo Gabino, “Derecho Administrativo Mexicano I”, Cárdenas Velasco Editores, México, 2001.

Castrejon García Eduardo Gabino, “Derecho Procesal Administrativo”, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.

Castrejon García Eduardo Gabino, “Derecho Administrativo Constitucional”, Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México, 2003.

Castro Juventino V., “La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997.

Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, 1er Curso, Editorial Limusa S.A. de C.V. Noriega Editores, México, 1999.

Diez Quintana Juan Antonio, “181 Preguntas y Respuestas sobre el Juicio de Amparo (Sumario del Juicio de Amparo)”, Editorial PAC, S.A. de C.V., México, 2002.

García Máynez Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000.

Gómez Lara Cipriano, “Teoría General del Proceso”, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 1998.

Góngora Pimentel Genaro, “La Suspensión en Materia Administrativa”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano”, I-O, Editorial

Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999.

Lucero Espinosa Manuel, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Mexicano ante el Tribunal Fiscal de la Federación”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2003.

Marín González Juan Carlos, “Las Medidas Cautelares en el Proceso Civil”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

Martínez García Hugo, “La Suspensión del Acto Reclamado en Materia de Amparo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.

Moral Padilla Luís, “Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”, Editorial McGraw-Hill, México, 1999.

Ovalle Favela José, “Teoría del Proceso”, Editorial Oxford University Press, México, S.A. de C.V., México, 2001.

Pina Rafael de y Pina Vara Rafael de, “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2005.

Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Primer Curso, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 2004.

Treviño Garza Adolfo J., “Tratado de Derecho Contencioso Administrativo”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1997.

Tron Petit Jean Claude. “Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo”, Editorial Themis, S.A. de C.V., México, 2003.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.