



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MATERIA DE
ACTOS ADMINISTRATIVOS, ACUERDOS Y DECRETOS DE
CARÁCTER GENERAL**

**SEMINARIO TALLER EXTRA CURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

GERARDO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

FEBRERO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS.

*A MIS PADRES ALVARO Y
GUADALUPE, POR AYUDARME EN
EL TRAYECTO DE MI VIDA E
IMPULSARME CON SU EJEMPLO,
ENSEÑANZA Y EDUCACIÓN, A
SER LO QUE SOY AHORA.*

*A MI ESPOSA PERLA POR
APOYARME
INCONDICIONALMENTE EN
TODO LO QUE HE HECHO,
ESPECIALMENTE EN ESTE
GRAN PASO DE MI VIDA.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO, POR
DARME LAS HERRAMIENTAS
NECESARIAS PARA MI
DESARROLLO PROFESIONAL.*

*A TODOS LOS PROFESORES
QUE CON SUS
CONOCIMIENTOS
CONTRIBUYERON A MI
FORMACIÓN PROFESIONAL.*

*A MI ASESOR LICENCIADO
ROBERTO ROSALES BARRIENTOS
POR BRINDARME DE SU TIEMPO,
APOYO Y CONOCIMIENTO, PARA LA
REALIZACIÓN DE ESTA TESINA.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPITULO I ACTO ADMINISTRATIVO

I.- Acto Administrativo	1
I.1.- Concepto de Acto Administrativo.	1
I.2.- Elementos del Acto Administrativo.	3
I.3.- Requisitos del Acto Administrativo.	5
I.4.- Características del Acto Administrativo.	8
I.5.- Facultades de la autoridad administrativa.	9
I.5.1.- Facultad Discrecional.	9
I.5.2.- Facultad Reglada.	10
I.6.- Principio de legalidad.	11
I.7.- Ilegalidad del acto	12

CAPITULO II PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

II.1.- Los Procedimientos.	14
II.2.- Distinción entre Proceso y Procedimiento.	15
II.3.- El Procedimiento Administrativo.	16
II.3.1.- Concepto de Procedimiento Administrativo.	16
II.3.2.- Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo.	16
II.4.- Procedimiento Contencioso Administrativo.	18
II.4.1.- Concepto de Procedimiento Contencioso Administrativo.	19
II.4.2.- Naturaleza Jurídica del Procedimiento Contencioso Administrativo.	19
II.5.- Las partes en el Procedimiento Contencioso Administrativo.	20
II.6.- Competencia Material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	21
II.7.- Improcedencia y causas de sobreseimiento del juicio.	24

CAPITULO III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

III.1.- Demanda.	28
III.2.- Contestación de Demanda.	37
III.3.- Ampliación de Demanda.	39
III.4.- Contestación a la Ampliación de Demanda.	40
III.5.- Pruebas.	40
III.6.- Alegatos.	44
III.7.- Sentencia.	45

CAPITULO IV NUEVA COMPETENCIA POR MATERIA

IV.- Nueva Competencia por Materia.	49
IV.1.- Actos Administrativos de Carácter General.	49
IV.2.- Acuerdos de Carácter General.	51
IV.3.- Decretos de Carácter General.	53
IV.4.- Concepto de autoaplicativo.	57
IV.5.- Concepto de primer acto de aplicación.	58
IV.6.- Actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general autoaplicativos.	59
IV.7.- Actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.	60
CONCLUSIONES.	63
BIBLIOGRAFIA.	65

INTRODUCCIÓN

Con fecha 1 de diciembre de 2005, se publicó en el diario oficial de la federación la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, que entró en vigor el 1 de enero de 2006. Esta ley sustituyó completamente al Código Fiscal de la Federación, en el Título VI, artículos 197 al 263.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, una nueva competencia material, misma que se encuentra regulada en su artículo 2º, y con posterioridad incluida en la ley orgánica de dicho tribunal, en su artículo 14, párrafo tercero, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de diciembre de 2007 y entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Una vez que entra en vigor la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, ampliando la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nuestro objetivo es dar a conocer de que manera va a proceder y se va a desarrollar el Juicio Contencioso Administrativo Federal, ante el Tribunal en comento, cuando conozca de los juicios que se promuevan contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, cuando sean autoaplicativos o cuando se controviertan en unión del primer acto de aplicación, que es la nueva competencia material de la que se dota al Tribunal.

Por lo que en este trabajo en el Capítulo Primero nos referimos al acto administrativo y entramos al estudio del mismo.

En el Capítulo Segundo damos a conocer los dos tipos de procedimientos que nos interesan para nuestro análisis, siendo el Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

En el Capítulo Tercero hablamos respecto a las etapas del procedimiento Contencioso Administrativo Federal, desde la demanda, concluyendo con la sentencia, observando en cada fase del juicio, cómo se substanciará el juicio contencioso administrativo federal cuando se impugnen actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general.

En el Capítulo Cuarto, nos enfocamos directamente a los actos administrativos acuerdos y decretos de carácter general, a efecto de dar a conocer los requisitos de procedibilidad del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

CAPITULO I

I.- ACTO ADMINISTRATIVO

Para comprender y poder arribar a una noción de acto administrativo debemos tener en claro que es necesario recordar qué es un hecho y un acto jurídico, ya que resulta evidente que el hecho participa de las características del acto jurídico.

Si bien es cierto, los diferentes fenómenos de la naturaleza o de la actividad humana, pueden o no estar regulados por el derecho, cuando estos están regulados, producen efectos jurídicos, por lo que se puede dividir en hechos naturales y hechos jurídicos.

Un hecho jurídico en sentido amplio, es todo acontecimiento, ya se trate de un fenómeno de la naturaleza o de un hecho del hombre, que el ordenamiento jurídico toma en consideración para atribuirle consecuencias de derecho.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón conceptúa el acto jurídico como “la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico”¹

Una vez que se han definido los conceptos de hecho y acto jurídico, entraremos al estudio de lo que es un acto administrativo.

I.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Existen diversas definiciones de acto administrativo dadas por distintos autores, pero si bien es cierto, la mayoría de los autores coinciden con las características que utilizan para conceptuar al acto administrativo, mencionando que es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, la cual es emitida por un órgano competente de la administración pública, teniendo el carácter de ejecutivo en virtud de que persigue el interés general, con el cumplimiento de la norma, tal y como lo señala el artículo 89 fracción I de la constitución.

Para el autor Acosta Romero, el acto administrativo es “la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo, y se propone satisfacer el interés general”.²

¹ CASTREJÓN, García Gabino Eduardo. “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2003. pag. 73

² ACOSTA, Romero Miguel, “TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO”. Editorial Porrúa, S.A. México, 2002

Del anterior concepto podemos encontrar características del acto administrativo, como son:

- Es una decisión unilateral, del órgano de la administración pública.
- Es una expresión externa de voluntad.
- La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular.
- El acto crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones dentro del marco de ley.
- Es generalmente ejecutivo.
- Su propósito es satisfacer el interés común.

Por su parte, Andrés Serra Rojas lo define como “un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.³

De igual forma, el autor Luís Humberto Delgadillo, señala que el acto administrativo “es una decisión unilateral de la voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de su función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa”.⁴

De lo anteriormente transcrito podremos entender que el acto administrativo es un acto jurídico de derecho público, que emana de la administración pública, que se encuentra sometido al derecho administrativo, por lo cual debe excluirse de los actos emanados de órganos legislativos o judiciales.

Existe tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Pagina 1284, con rubro y contenido siguiente:

“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

³ SERRA, Rojas Andrés. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. Editorial Porrúa, S.A. México, 2000. pag. 238

⁴ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto. “COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO”. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Cuarta Edición. México, 2000.

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.”

I.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En los actos administrativos existen determinados elementos de los que depende su validez y eficacia para así producir sus efectos, sin embargo, hay una diversidad de criterios acerca del número de elementos que conforman el acto administrativo; para algunos autores, los elementos del acto administrativo se clasifican en elementos subjetivos, objetivos y formales, como es el criterio del jurista Andrés Serra Rojas, quien clasifica a los elementos del acto administrativo en “elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales”.

Los elementos subjetivos son: órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano.

Los elementos objetivos comprenden: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin, el objeto o contenido, el motivo y la finalidad.

Los elementos formales son: el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación del acto.

Para otros autores, son elementos del acto administrativo únicamente; el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.

Por nuestra parte consideramos que los elementos del acto administrativo son sujeto, manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma:

Sujeto.- En el acto administrativo los sujetos deben de ser considerados como activo y pasivo. El sujeto activo es el órgano de la administración pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo es toda persona física o moral a quien va dirigido o quien ejecuta el acto administrativo, pudiendo ser incluso un ente público.

Para que el sujeto activo pueda crear actos administrativos debe de ser competente, es decir, estar facultado para conocer o llevar a cabo determinados actos que el orden jurídico le atribuye, dicha competencia debe de ser otorgada por un acto legislativo, ya sea emitido por el congreso mediante una ley, o bien por el ejecutivo, a través de su facultad reglamentaria; tan es así, que el artículo 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación señala que el acto administrativo debe “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 administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa”, por

ello la incompetencia del servidor publico que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento de que deriva dicha resolución tiene como consecuencia declarar la nulidad de la resolución administrativa (artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Por su parte, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que el acto administrativo "...debe ser expedido por funcionario competente a través del servidor público...", y su omisión, producirá la nulidad del acto administrativo, atento a lo que señala el artículo 6 de la ley en cita, siendo por tanto es un acto inválido.

La manifestación externa de voluntad.- La manifestación de la voluntad es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que esta actuando como tal; y que debe de tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Dicha manifestación de voluntad debe reunir determinados requisitos los cuales son:

- Ser libre y espontánea.
- Estar dentro de las facultades del órgano.
- Sin vicio por error, dolo o violencia, y.
- Debe de expresarse en los términos previstos por la ley.

Es importante hacer la aclaración que los requisitos señalados con anterioridad los exige únicamente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para los actos administrativos mas no así el Código Fiscal de la Federación.

El objeto.- Puede ser directo e indirecto. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos u obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del estado, cumplir con los cometidos y ejercer la función pública que tiene encomendada. El objeto debe de ser posible tanto física como jurídicamente, debe de ser lícito y ser realizado dentro de las facultades que otorga el acto administrativo. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el artículo 3, precisa que el objeto del acto administrativo debe de ser determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; asimismo señala que no debe mediar error en el objeto; y la omisión o irregularidad de los requisitos establecidos en dicho articulo, genera la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

La fracción tercera del articulo 38 del Código Fiscal de la Federación, señala que el acto administrativo debe de estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, desde luego en alusión al articulo 16 en su párrafo octavo, de la constitución.

La forma.- Es el medio por el que el acto administrativo se plasma material y objetivamente, con el fin de que este sea dado a conocer a los sujetos pasivos o

se perciba a través de los sentidos. El acto administrativo se debe exteriorizar de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 constitucional; esto es que la forma que debe adoptar el acto administrativo debe de ser escrita, así como también estar debidamente fundado y motivado. Al respecto el autor Miguel Acosta Romero señala que la forma “viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no solo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades”.⁵

I.3 REQUISITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para estudiar este tema tendremos que hacer referencia a los requisitos contenidos en nuestra Constitución General de la Republica, así como también los señalados en las leyes administrativas como el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De las definiciones doctrinales y legales del acto administrativo, se desprende que este tiene determinados requisitos, cuya omisión o irregularidad pueden producir:

- La nulidad o anulabilidad del acto administrativo de conformidad con el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- La nulidad, nulidad para el efecto o la nulidad pero no para efectos por tratarse de facultades discrecionales de conformidad con el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- La inconstitucionalidad como primer acto de aplicación de la ley que se reclame de inconstitucional, atento a lo dispuesto con el artículo 103, fracción I, de nuestra Carta Magna.

Por lo que se refiere a los requisitos constitucionales, emanan del primer y octavo párrafos del artículo 16 de nuestra Carta Magna, el primer párrafo señala que todo acto de autoridad debe ser por escrito y emitido por autoridad competente que funde y motive dicho acto; por lo que se refiere al octavo párrafo, esta en caminado a las visitas domiciliarias, las cuales deberán constar por escrito y expresar el lugar y el objeto de la visita así como contar con la presencia de testigos.

El Código Fiscal de la Federación, recoge en su artículo 38 las máximas contenidas en la Constitución Federal, respecto del artículo 16 párrafos primero y octavo, de la siguiente manera:

“Artículo 38. Los actos administrativo que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento escrito o digital.

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

II. Señalar la autoridad que lo emite.

⁵ ACOSTA, Romero Miguel. Ob.Cit.

III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate
IV. 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 administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.”

Así, los requisitos que debe de cumplir el acto de molestia son:

- Que el acto de molestia sea por escrito,
- Emitido por autoridad competente,
- Señalar el nombre de la persona o personas a quienes se dirige,
- Estar debidamente fundamentado y motivado,
- Señalar el objeto del acto,
- Contar con la firma del servidor público que lo emite.

En ese entendido es inconcuso que la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional establece que el acto administrativo o de molestia debe de plasmarse siempre en un mandamiento escrito, lo cual se traduce en que todo servidor público debe de basar su actuación a través de una orden escrita; para satisfacer la garantía de legalidad no basta que el mandamiento escrito se emita y se muestre al interesado sino que, además, es necesario que se exprese la persona a la que va dirigido y se le entregue un ejemplar, en razón de que la entrega pueda ser anterior o simultánea a la ejecución del acto de molestia.

La finalidad de este requisito es, que el mandamiento no obre como una simple constancia en los expedientes administrativos de los archivos de la autoridad, sino que trascienda al exterior a favor del particular; y por otra parte, que éste conozca con certeza el contenido del acto administrativo emitido por la autoridad.

La fundamentación a que se refiere el artículo 16 constitucional, tiene como finalidad conocer con exactitud y precisión la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia, para poder otorgar seguridad jurídica al contribuyente frente a los actos que lesionen su interés jurídico, y con ello, asegurar la prerrogativa de su defensa frente a un acto que no cumpla con los requisitos legales.

La motivación a que se refiere el artículo 16 constitucional, consiste en señalar con preescisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables es decir, que en caso concreto se configure la hipótesis normativa.

El documento que contenga el acto administrativo debe de invocar las disposiciones legales, el acuerdo o decreto que otorga facultades a la autoridad

emisora y, en su caso, precisar con claridad y detalle el apartado, la fracción o fracciones, inciso o subincisos en que a poye su actuación.

Por otra parte, no basta que la autoridad que emita el acto sea competente, si no que también debe de constar en el acto de molestia, la firma del servidor publico competente, deberá de estar firmado de puño y letra por el servidor publico que lo emite ya que es un requisito que le da obligatoriedad y validez al mismo, el acto además debe de ser expedido por servidor público en ejercicio de sus funciones.

La incompetencia de las autoridades que emiten un acto administrativo, viola en perjuicio del particular la garantía de legalidad y, por tanto, puede ser impugnada en juicio ante los tribunales competentes, pudiendo obtener la nulidad en la resolución por carecer de uno de los requisitos fundamentales del acto administrativo.

No es óbice a todo lo anterior, lo dispuesto en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, por cuanto hace a la presunción de legalidad de la que gozan los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, pues recordemos que esta presunción legal admite prueba en contrario.

Finalmente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala cuáles son los requisitos y elementos de los actos administrativos, concretamente en el artículo 3 de dicho ordenamiento, que a la letra dice:

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

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

De la interpretación armónica de los artículos 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 38 del Código Fiscal de la Federación, se advierte entonces que los actos administrativos que deban notificarse deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

1. Ser expedidos por el órgano competente a través de servidor público;
2. Ser de forma escrita conteniendo el fundamento legal de las atribuciones de la autoridad para actuar.
3. Contener en el texto del propio acto, la autoridad que lo emite, así como su firma autógrafa.

Además, el requisito de fundamentación del acto administrativo, traducido en la comprobación por escrito de la designación de la autoridad y en su firma, atiende a la necesidad de establecer el cargo de la autoridad emisora, con la finalidad de dar a conocer al gobernado el carácter con el que el servidor público suscribe el documento correspondiente y para que así esté en aptitud de examinar si su actuación se encuentra dentro de su ámbito de competencia.

I.4 CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Un acto administrativo es la manifestación escrita de la voluntad administrativa, generada a través de un procedimiento jurídico de autoridad competente, respecto de un objeto legalmente posible, y con la debida fundamentación y motivación, constituye el acto administrativo válido y eficaz.

La validez deviene de una presunción que establece la ley a los actos de autoridad y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario, dándole al acto administrativo la característica de legitimidad. Así lo establece el Código Fiscal de la Federación, al señalar en su artículo 68 que “...los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales...”.

Para que el acto surta efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo que se ve concretizado en el momento en que se hace del conocimiento del interesado mediante la notificación. Por lo tanto al ser eficaz, adquiere la característica de ejecutividad.

Es preciso no confundir la ejecutividad, fuerza intrínseca del acto, con la característica de ejecutoriedad, que es la facultad de ejecutar el acto, aun en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende que la ejecutividad es un atributo del acto, y la ejecutoriedad lo es de la autoridad.

I.5 FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

I.5.1 FACULTAD DISCRECIONAL

Existe una facultad discrecional cuando la ley otorga a las autoridades administrativas prerrogativas para decidir a su arbitrio lo que consideren correcto en una situación determinada. No obstante el acto administrativo que se emite en uso de facultades discrecionales debe, al igual que cualquier otro del poder publico respetar las garantías individuales que la constitución regula en su parte dogmática, esto es, que como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tienen sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma escrita, es decir que al ejercer dicha facultad, la autoridad debe de respetar las garantías constitucionales del gobernado.

En relación con el tema el Doctor Gabino E. Castrejón García señala que“ la facultad discrecional que tienen los órganos del estado para determinar su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y el cual será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le dá al órgano de la administración pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley”.⁶

Resulta importante señalar que la discrecionalidad no debe de confundirse con la arbitrariedad ya que vienen hacer dos conceptos completamente distintos, si bien es cierto, la primera deriva de una norma jurídica y persigue un interés general; mientras que la segunda, solo busca la satisfacción de un interés propio.

Por lo tanto, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para obrar o no obrar, para obrar en una o en otra forma, para obrar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su discrecionalidad y entender para la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen la razón de su obrar, por cuanto la ley le otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tacita, entonces decimos que nos hayamos frente al ejercicio de facultades discrecionales.

Atendiendo a lo anterior, es importante mencionar que, la facultad discrecional al ser ejercitada por la autoridad administrativa, en ningún momento debe quebrantar las garantías constitucionales de las cuales gozan los gobernados, pues dicha facultad encuentra sus límites en los principios de legalidad, fundamentación y motivación, y al ser ejercitadas deben respetar a las garantías constitucionales del gobernado.

⁶ CASTREJÓN, García Gabino E. Ob. Cit.

La base de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley le señala, por lo que su ejercicio implica, la posibilidad de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique que se permita la arbitrariedad.

I.5.2 FACULTAD REGLADA

Esta facultad reglada, supone la existencia de una norma jurídica, que indica claramente bajo que circunstancias y en que sentido debe emitirse un acto; la creación de este acto reglado requiere la presencia de un órgano competente y de un servidor público facultado, con tal precisión, para efectuar la actividad que el sistema jurídico ordena.

En otro orden de ideas, cuando una disposición normativa utiliza la inflexión verbal “podrá”, lo hace con un sentido de obligatoriedad condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, lo que la hace reglada, toda vez que las normas no pueden interpretarse en una forma literal y concluir que la facultad que otorga es del tipo discrecional; lo anterior es así ya que se debe descubrir la verdadera intención del legislador, para lo cual se debe hacer una interpretación sistemática de la ley, por que de la técnica empleada por el legislador en diversas leyes, se advierte que cuando ha querido otorgar una facultad discrecional, lo ha hecho de manera precisa; lo anterior tiene sustento en la contradicción de tesis 26/96. entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con el número de Registro 4374, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo: VI, Agosto de 1997, Página 175.

Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo, se hayan preestablecidos en la ley, no solo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y como debe obrar, en forma que no deje margen alguno para la apreciación subjetiva del servidor público sobre la circunstancia del acto, decimos que nos hayamos frente a facultades o poderes totalmente reglados, vinculados o ligados a la ley.

Por lo tanto, la facultad reglada es aquella que la ley otorga y al mismo tiempo exige imperativamente su cumplimiento al órgano administrativo, es decir, es una obligación imperiosa e inevitable, ya que en ella se determina como ha de actuar la administración y cuales son las condiciones de la actuación administrativa, para no dejar margen para apreciar las circunstancias del acto administrativo.

Puede concluirse que en la facultad reglada, la actuación de la autoridad administrativa debe apegarse únicamente al marco legal fijado por la norma jurídica.

Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.

I.6 PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad es uno de los más importantes del hacer administrativo. Este principio, no únicamente se refiere a un término, sino a las garantías individuales, que se encuentran consagradas en nuestra Carta Magna.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la Republica señalan las garantías de audiencia y legalidad del procedimiento, las cuales deben ser respetadas por cualquier autoridad; siendo el control constitucional de la actuación administrativa.⁷

Esto es que, el artículo 14 impone a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones.

Así, en un acto administrativo que implique una privación de derechos, existe la obligación a cargo de la autoridad administrativa, de dar oportunidad al gobernado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses, obligación que resulta inexcusable aún cuando la ley que rija al acto no establezca tal garantía. En virtud de que el artículo 14 constitucional impone tal obligación, y su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, generando así una violación a la garantía establecida en este precepto de la constitución.

Es importante señalar que el principio de legalidad es básico dentro de la actuación administrativa, ya que del mismo deriva del control constitucional que tiene el poder legislativo y judicial sobre el ejecutivo. Este control consiste en que todo acto administrativo debe estar debidamente fundado y motivado, entendiéndose por fundamentación, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso específico, y por motivación las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario además que exista

⁷ CASTREJÓN, García Gabino E. Ob. Cit.

adecuación entre los motivos aducidos y la normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

I.7.- ILEGALIDAD DEL ACTO

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señal a cinco causales de ilegalidad de los actos administrativos, siendo éstas las siguientes:

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

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

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

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

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

(...)

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.

(...)”

Por lo que se refiere a la Incompetencia del servidor público que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución administrativa, este artículo en su penúltimo párrafo, señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, permitiéndonos concluir que dicha facultad constituye una facultad reglada, esto es, obligatorio, pero condicionado a que sea notoria o evidente, que salte a la vista por sí sola, sin necesidad de realizar mayor estudio, facultad cuyo ejercicio no puede ser exigido por los particulares como un derecho.

Para los casos de ilegalidad previstos en las fracciones II y III del artículo 51 de análisis, que contemplan violaciones de carácter formal y que no atienden al fondo, no es factible limitar o impedir a la autoridad cuyo acto se declare nulo que, de tener expeditas sus facultades, pueda enmendar el vicio y subsanar así su actuación, ya que el pronunciamiento apenas se relaciona e impacta a la forma o medios preparatorios para emitir el acto de autoridad lo cual, obviamente, no impide que se pronuncie una decisión en cuanto al fondo que no ha sido discutido, pues sería tanto como privarla de ellas, sin que exista un acto jurisdiccional que lo justifique.

La causal de nulidad prevista en la fracción IV refiere el supuesto de que se hayan dejado de aplicar las disposiciones debidas, originándose en la indebida aplicación de una norma sustantiva, lo cual implica que para dictar la resolución en el juicio de nulidad, la Sala Fiscal habrá analizado el fondo del asunto para arribar a la determinación de que la resolución combatida fue dictada con fundamento en una norma sustantiva diversa a la que debió haberse aplicado.

Puede darse el caso, de que algunos vicios sean leves, y que no alteran la naturaleza jurídica de los actos administrativos ni producen consecuencias adversas para el gobernado; de ahí que su existencia no da lugar a la invalidación de dichos actos, en el multicitado artículo 51, para los efectos de las fracciones II y III del mismo, enumera algunos vicios que considera no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, dichos vicios son los siguientes:

- a)** Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b)** Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- c)** Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- d)** Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.
- e)** Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.
- f)** Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.”

CAPITULO II

II.1.- LOS PROCEDIMIENTOS

Los procesos se tramitan ante un tribunal y su objetivo es dirimir una controversia de derecho por medio de una sentencia, siempre y cuando estén previstos por una ley y sus fases en lo general son las siguientes:

- Se inicia con una demanda que requiere, una contestación de la parte contraria;
- De un periodo de ofrecimiento y desahogo de pruebas;
- Un periodo de alegatos, y
- Al concluir el periodo de alegatos se dicta la sentencia.

El procedimiento es una serie concatenada de actos previstos en una la ley para poder obtener otro determinado acto de la autoridad.

Existen varios tipos de procedimiento, como por ejemplo:

Procedimiento Interno y Externo.- El primero se da en todo el conjunto de actos realizados por la administración, en su esfera de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir en la esfera de los particulares. El segundo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

Procedimiento Previo y de Ejecución.- Por lo que respecta al primero, hay actos administrativos que requieren procedimientos previos, por ejemplo la expropiación, en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la coacción, un ejemplo lo son los contratos administrativos, donde no hay esa coacción del estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento.

Procedimiento de Oficio o a Petición de Parte.- Será de oficio aquel que lleven acabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones; y a petición de parte cuando se que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

“En cada caso habría que atender a las peculiaridades de la materia y a las necesidades prácticas para determinar el procedimiento adecuado. Por lo que no es posible hablar de un procedimiento administrativo unitario que no puede, en ciertos casos, seguir la traza del proceso judicial y ni admitir siempre y en cada

caso a los particulares, lo anterior pues el procedimiento administrativo debe de ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción administrativa.”⁸

II.2.- DISTINCIÓN ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Antes de definir al procedimiento administrativo, conviene distinguir entre proceso y procedimiento, vocablos que se prestan a confusión, según lo señalan los especialistas del derecho administrativo.

Sobre el particular, el doctor Luís Delgadillo indica en primer termino que, “frecuentemente, los conceptos proceso y procedimiento se confunden y se utilizan como sinónimos. Para aclarar su significado y su diferenciación, se debe separar su uso común y su uso jurídico, puesto que en términos generales, el concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa “avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos...” y continua diciendo “...por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc...”, y concluye “...en cambio, cuando nos referimos a la forma de realización estos actos, estaremos hablando de procedimientos...”⁹

Como podemos ver, la diferencia entre proceso y procedimiento, reside en que el primero, se refiere a cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito; en cambio, el segundo refiere a la forma de realizar esos actos.

Ahora bien, en el ámbito estrictamente jurídico, el citado tratadista señala “En el campo de las funciones del estado se utilizan diferentes procesos con sus respectivos procedimientos. Cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual están diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia, es un proceso judicial, que esta integrado por diferentes procedimientos: probatorios, alegatos, incidentales, etc. Finalmente, en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirigir y controlar, que forman en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc., que integran los procedimientos administrativos.”¹⁰

⁸⁸ ACOSTA, Romero Miguel. “DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL”. Tomo II. Editorial Porrúa. 2000. pag . 605

⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luís Humberto, “ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO”, Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, Segunda Edición, México 2002, pag. 252.

¹⁰ Idem pag.199

II.3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía constitucional y administrativa, que tiene como finalidad el asegurar el interés general y el interés de los particulares. Por el primero se mantiene la eficiencia y seguridad en los servicios públicos; en cuanto al segundo, el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los servidores públicos.

II.3.1.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Respecto al concepto de procedimiento administrativo, se le identifica como la manera de realizar una serie de actos dirigidos a la manifestación de un pronunciamiento que corresponda a una autoridad administrativa.

El Doctor Gabino E. Castrejón García, propone, siguiendo a Acosta Romero, la siguiente definición “conjunto de actos realizados al amparo de determinadas normas y que tiene como objeto producir un acto administrativo”¹¹, y agrega, “...el procedimiento administrativo tiene dos elementos esenciales:

- Que los actos que conforman el mismo deben estar señalados expresamente en una norma jurídica y que permiten el nacimiento del acto administrativo.
- La ejecución voluntaria y forzosa según el caso, ya sean internas o externas”¹²

En conclusión, el procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración pública, con la finalidad de que se lleven a cabo con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración, como de los particulares, teniendo como objetivo un acto administrativo perfecto, que es el que satisface las formas procedimentales.

II.3.2.- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Respecto a la naturaleza que reviste el procedimiento administrativo, el doctor Gabino E. Castrejón García, señala que de acuerdo al tratadista Jesús González Pérez el procedimiento administrativo o proceso administrativo ordinario, como así lo denomina, es aquel proceso aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en derecho administrativo para las que no se disponga lo contrario. Al mismo corresponde el conocimiento de todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo para las que el ordenamiento jurídico no prevea otro proceso distinto.

¹¹ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. “DERECHO ADMINISTRATIVO” Op. Cit. pag. 411

¹² Idem. Pag.. 412.

Continúa diciendo, citando a Jesús González Pérez que “el proceso administrativo ordinario, es un auténtico proceso. En él interviene el órgano jurisdiccional como tal.

Al ser ordinario, a través del mismo se examinarán cuantas pretensiones fundadas en derecho administrativo no tengan asignado un proceso distinto, que por estar instituido para supuestos concretos, puede ser calificado de proceso especial. Este carácter de proceso ordinario implica una importante consecuencia: que las normas que lo regulan participen del mismo carácter ordinario y se aplican como supletorias de las normas específicamente dictadas para los procesos especiales. Así se prevé expresamente en la regulación de algunos de los procesos especiales pero, aun cuando no se prevea expresamente (como ocurre en la regulación de otros procesos especiales), la afirmación hay que entenderla con carácter general, dada la naturaleza de las normas reguladoras del proceso ordinario. Por tanto, cualquiera que sea el proceso especial, en tanto no existan normas específicas que lo regulen, se aplicarán las normas reguladoras del proceso ordinario”.¹³

El tratadista Andrés Serra Rojas señala “que el procedimiento administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la pretensión de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buen parte leyes de procedimiento.

El procedimiento administrativo tiende al aseguramiento de los fines del estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, y eliminando todo aquello que dilate o entorpezca la acción de la administración pública”.¹⁴

Y concluye diciendo “para García Oviedo el procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración; con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares”.¹⁵

Por su parte, el doctor Gabino E. Castrejón García dice: “Nuestro criterio es que la naturaleza del procedimiento administrativo se establece en la siguiente afirmación: independiente del procedimiento administrativo de que se trate, este siempre estará investido de las formalidades esenciales que señala nuestra Constitución Federal. Hasta en tanto la ley o reglamento no establezcan un procedimiento específico, el procedimiento administrativo que se debe aplicar será aquel contenido en la ley general. Un ejemplo claro sobre este aspecto es que en la Ley de Propiedad Industrial se establece el procedimiento administrativo y

¹³ CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”, Cardenas Editor y Distribuidor, Segunda Edición, México 2003, pag. 200 Y 2001.

¹⁴ SERRA Rojas Andres. “DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO”, Editorial Porrúa, Vigésima Tercera Edición, Mexico 2002, pags. 281 y 282.

¹⁵ Idem.

contencioso administrativo aplicable a la materia, es decir, que en este caso no hay necesidad de aplicar el procedimiento genérico establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”¹⁶

II.4.- PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

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; 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 la administración que los lesiona en su esfera jurídica.

El fundamento constitucional de este procedimiento, se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-H, en donde se señalan las facultades del Congreso para expedir leyes que instruyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

En ese orden de ideas, el maestro Gabino Fraga, señala que el contencioso administrativo se puede definir desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

“Desde el punto de vista formal se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos; y desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración con motivo de un acto de ésta última”¹⁷

Como puede observarse en la primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, en cuanto que la segunda solo toma en cuenta la materia de dicha controversia.

Por otra parte, de acuerdo con su naturaleza procesal, el procedimiento contencioso administrativo es una forma de control de los actos administrativos y establece una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces. Este procedimiento ha dado origen al derecho procesal administrativo, apoyándose en los principios generales del derecho procesal.

¹⁶ CASTREJON García, Gabino Eduardo. “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”, Op. Cit, pags. 204 y 205

¹⁷ FRAGA, Gabino. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. 30ª Edición, editorial Porrúa, México 1991, pag. 492.

II.4.1.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contiene una definición de lo que se considera procedimiento contencioso administrativo, solamente menciona en su artículo 2º, que el juicio contencioso administrativo procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, podríamos decir que el procedimiento contencioso administrativo, es la resolución de una controversia legítima, por violación o desconocimiento de un derecho entre los particulares y las autoridades fiscales y administrativas federales, el cual determina a quien le asiste la razón y el derecho mediante lo señalado por las leyes.

II.4.2.- NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administración no pertenece ni es parte del poder judicial, toda vez que el artículo 1º de su Ley orgánica le otorga plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que dicha ley establece.

El Tribunal formalmente es una institución administrativa, aunque materialmente realice funciones de carácter jurisdiccional, es decir es un medio de control de los actos de la administración pública federal.

Cuando nos referimos a que el Tribunal es una institución administrativa, es porque está colocado dentro de la esfera del poder ejecutivo federal y actúa por delegaciones de éste.

El autor Nava Negrete Alfonso señala que “el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un apéndice de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El presidente de la república es el presidente nato de este Tribunal.”¹⁸

Por función jurisdiccional se entiende “la manifestación del estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de un órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial.”¹⁹

Por tal motivo el contencioso administrativo es un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia, por

¹⁸ NAVA, Negrete Alfonso. “DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”, Editorial Porrúa, S.A. Mexico 2000, pag. 315.

¹⁹ LUCERO, Espinosa Manuel. “TEORICA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 2001, pag. 14.

medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.

II.5.- LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Es importante dar el concepto de parte: parte es la persona que, teniendo intervención en un juicio, ejercita en él una acción, u opone una excepción o interpone un recurso.

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala como partes del juicio contencioso administrativo las siguientes:

“ARTÍCULO 3o.- 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.”

En cada escrito de demanda solo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o mas personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, donde designaran un representante común, ya que en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor designará al representante al admitir la demanda.

Si bien es cierto que la fracción VII, del artículo 14, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo indica que uno de los requisitos que la demanda deba contener es, el nombre y domicilio del tercero interesado, no menos cierto es que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinar su existencia, para ello, es aplicable por analogía la siguiente tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: VII.2o.C.4 A, página: 1821, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DETERMINAR SU EXISTENCIA.

El artículo 208, fracción VII, del Código Fiscal de la Federación refiere que entre los requisitos que debe contener la demanda de nulidad, está el de indicar el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya, e instruye al Magistrado instructor para que en caso de que se haya omitido dicho dato, requiera al promovente para que lo señale, con lo que implícitamente le arroja al órgano jurisdiccional la obligación de determinar si en el caso concreto existe o no tercero interesado, y si es así, indicarlo concretamente, y no simplemente prevenir lacónicamente al promovente para que lo señale, ya que corresponde al órgano de justicia administrativa determinar quién, conforme a la ley, pudiera tener ese carácter. En otras palabras, el requerimiento, siendo un acto de autoridad, debe estar fundado y motivado, y si el Magistrado considera que en una determinada hipótesis existe un tercero interesado debe fundar y motivar su criterio.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 43/2004. Sotelo Viajes, S.A. de C.V. 11 de marzo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel de Alba de Alba. Secretario: Ricardo Garduño Rosales.

II.6.- COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Por lo que se refiere a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la misma se encuentra regulada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 2, y en la ley orgánica de dicho tribunal en sus artículos 14 y 15, que a la letra dicen:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

“ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.”

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

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

- I.** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III.** Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV.** Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V.** Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;
- IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI.** Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

ARTÍCULO 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

En la transcripción anterior, debemos notar que uno de los principios del juicio contencioso-administrativo y de la competencia material del tribunal, reside en que la impugnación sólo procede cuando se trate de una resolución definitiva dictada en tratándose de los asuntos listados en su competencia expresa; y entendemos por definitividad cuando una resolución no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. Soporta lo anterior la siguiente tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: 2a.X/2003, página: 336, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como

manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Contradicción de tesis 79/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Noveno del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 17 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

Como podemos observar, en los artículos transcritos procede el juicio contencioso administrativo federal contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, surgiendo consecuentemente la nueva competencia por materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que es motivo de este trabajo y que será analizada a lo largo del mismo.

II.7.- IMPROCEDENCIA Y CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO

Los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirá por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Debemos señalar que a falta de disposición expresa se aplicara supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando dicha disposición no contravenga al procedimiento contencioso administrativo.

La palabra improcedencia en el juicio contencioso administrativo debe de entenderse como la imposibilidad legal que tiene el órgano para resolver una controversia planteada por una o más cuestiones que le impide analizar y dirimir la pretensión de la parte actora.

El sobreseimiento es la finalización de un juicio antes de su conclusión normal por faltar alguno de sus elementos constitutivos, lo que origina la extinción de la acción, de tal forma, que más adelante no será posible legalmente iniciar un nuevo juicio sobre la misma acción, los efectos de sobreseer, consisten en que el juez se abstenga de sentenciar litigio y en que las partes que den en la situación en que se encontraba cuando el actor intento su demanda”.

Las causales de improcedencia y sobreseimiento que se pueden dar en el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran reguladas en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y es de suma importancia conocerlas, ya que en caso de existir alguna, no se puede iniciar o continuar con el procedimiento, según sea el caso, estos dispositivos disponen lo siguiente:

“Artículo 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, 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 si no 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.

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 puedan 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.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Artículo 9o.- Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante.

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

V. Si el juicio queda sin materia.

VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.”

Podemos resumir que es improcedente el juicio de nulidad contra actos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se señaló con anterioridad, la competencia del tribunal se encuentra regulada en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y en el artículo 14 de su ley orgánica, por lo tanto no procederá el juicio cuando se impugnen actos que no se encuentren indicados en dichos dispositivos legales.

Las causales de improcedencia pueden hacerse valer en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte la sentencia, por ser de orden público, robustece lo anterior por analogía la tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: I.6o.A.46 A, página: 1431, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

JUICIO DE NULIDAD. LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER TIEMPO HASTA ANTES DE QUE SE DICTE LA SENTENCIA, POR SER DE ORDEN PÚBLICO.

En el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación se establecen las causales por virtud de las cuales el juicio de nulidad es improcedente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalándose en la parte final del precepto aludido que la procedencia del juicio será examinada, aun de oficio; en tanto que en la fracción II del artículo 203 del ordenamiento jurídico invocado se dispone que procede el sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el citado artículo 202; de lo que se colige que las causales de improcedencia pueden hacerse valer en cualquier tiempo hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente a cualquier otra cuestión, pues de actualizarse alguna ello impide al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa examinar el fondo del juicio de nulidad respectivo.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 319/2003. Titular de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretaria: Ana Rosa Granados Guerrero.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I, junio de 1995, página 452, tesis III.2o.A.3 A, de rubro: "FISCAL. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. PUEDEN HACERSE VALER EN CUALQUIER ESTADO DEL JUICIO."

CAPITULO III

III.1.- DEMANDA.

El escrito de demanda, es el acto inicial del proceso por el que se pide al órgano jurisdiccional que se inicie juicio respecto de una pretensión, que constituirá la litis del asunto.

El artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala el tiempo en que debe presentarse la misma:

“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 carácter general impugnada cuando sea autoaplicativa.

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 promovente 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 se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación 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 jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado 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 por 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.”

Para el computo del termino señalado en el articulo anterior, el articulo 74 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, indica que solo se tomaran en consideración los días hábiles, entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al publico las oficinas de la Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante el horario normal de labores.

El articulo anteriormente transcrito menciona en su fracción I, incisos a) y b), que la oportunidad para interponer juicio contencioso administrativo en contra de actos administrativos, acuerdos y decretos de carácter general, será de 45 días siguientes a que haya surtido efectos la notificación del primer acto de aplicación de dichos actos, así como de 45 días siguientes a que haya iniciado la vigencia de dichas normas cuando sean autoaplicativas.

De acuerdo con el articulo 13 fracción III de la Ley antes mencionada, señala que la demanda pondrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde este la sede de la Sala o cuando esta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de el, siempre que el envío se efectuó en el lugar en que reside el demandante.

Además dispone que, las autoridades fiscales podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de trato sucesivo, toda vez que en este caso se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del ultimo efecto, sin embargo, en caso de que la sentencia sea total o parcialmente desfavorable para el particular, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Por otro lado, es importante comentar los casos en los que se suspende el plazo para interponer la demanda o iniciar el juicio, esto es, cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el 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 de por terminado a petición de interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor de incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio de

éstos, si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

El actor debe señalar determinados elementos en su escrito inicial, el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala cuales son éstos:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de 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.
- V. Las pruebas.
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado.
- VIII. Lo que se pida.

Se debe señalar el nombre del demandante pues se va a identificar al actor, por lo que respecta al domicilio, este resulta ser de suma importancia para que se notifique al demandante los autos y sentencias que se dicten.

Es importante que el demandante indique el acto o resolución impugnada del cual solicita su nulidad, por considerar que le causa perjuicio, para que así el Magistrado Instructor verifique si le compete al tribunal conocer del mismo, y de esta manera este en posibilidad de admitir la demanda.

Al presentar la demanda donde se controvierta un acto administrativo, un acuerdo y un decreto de carácter general, se debe acompañar una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular de la dependencia en donde se emitió el acto impugnado, o en su caso, para el particular demandado.

Es preciso señalar que, tratándose de la impugnación de un acto administrativo, acuerdo y decreto de carácter general, no es necesario exhibir la impresión del diario oficial de la federación donde conste cualquiera de las reglamentaciones señaladas, ni tampoco anexar dicha impresión para cada una de las partes, ya que solo basta precisar la fecha en que fue publicada.

Se debe exhibir la constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edicto deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que esta se hizo. Esto a fin de que el tribunal se encuentre en posibilidad de saber si

se está en tiempo, es decir no se ha transcurrido los 45 días para promover juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisara los hechos sobre los que deban versar y señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos, y anexar el cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, o en su caso el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado además por el demandante, en los casos señalados en el ultimo párrafo del artículo 44.

Cuando las pruebas documentales no se encuentren en poder del demandante o cuando no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, es decir, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se manden a expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible. Para tal efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a sus disposición bastara con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda, a fin de que no se le desechen sus pruebas.

Los conceptos de impugnación son los agravios que se han cometido al particular o en su caso, a la autoridad.

Uno de los problemas que se presentan con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la parte relativa a la ampliación de la competencia por materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que se refiere a la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, será lo relativo al planteamiento de los conceptos de impugnación, ya que debemos recordar que este Tribunal, es un Tribunal de legalidad y no de constitucionalidad. Por ello, en esta clase de asuntos se podrá invocar en contra de resoluciones administrativas de carácter general, la violación de principios como el de "primacía de la ley" y el de "reserva de ley", para lo cual debemos considerar como antecedente las tesis y precedentes siguientes:

Existe tesis aislada de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación Visible en la quinta época del Semanario Judicial de la Federación, con número de registro 319,714, Pagina 1068, con rubro y contenido siguiente:

TRIBUNAL FISCAL, COMPETENCIA DEL PARA ESTABLECER LA PRIMACIA DE UNA LEY.

El Tribunal Fiscal de la Federación sí es competente para conocer de las demandas de nulidad en las que se alega que las autoridades fiscales demandadas, violaron la ley

aplicable al caso al fundar sus resoluciones en el reglamento que va más allá de las disposiciones de la ley que trata de reglamentar, por ser una causa de anulación prevista en el inciso c) del artículo 202 del Código Fiscal máxime, que esto no implica someter a la jurisdicción del Tribunal Fiscal la facultad reglamentaria del presidente de la República, pues únicamente es sostener la primacía de la ley sobre su reglamento, sin examinar la validez de éste a través de los cánones constitucionales.

Tomo CV, página 3364. Índice Alfabético. Amparo en revisión 3279/50. Leal Ramiro. 6 de septiembre de 1950. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Manuel Bartlett Bautista.

Tomo CV, página 1068. Amparo administrativo en revisión 1350/50. "El Paraíso de Purúa Fuentes Termales". 2 de agosto de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Existe tesis aislada de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis: P. CXLVIII/97, Pagina 78, con rubro y contenido siguiente:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precitado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha

materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete.

Existe tesis aislada de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: 2a./j. 29/99, Pagina 704, con rubro y contenido siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.

Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.

Amparo en revisión 1948/94. Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 781/95. Maxie de México, S.A. de C.V. 30 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.

Amparo directo en revisión 1924/96. Volkswagen de México, S.A. de C.V. 19 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Amparo en revisión 1719/97. Materiales Téllez de Acapulco, S.A. de C.V. 14 de noviembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1763/98. Herramientas Truper, S.A. de C.V. 27 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.

Tesis de jurisprudencia 29/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Existe precedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Visible en la quinta época del R. T. F. J. F. A., Tesis:V-P-SS-80, Pagina 95, con rubro y contenido siguiente:

RESOLUCIONES

COMPETENCIA.- SU INTERPRETACIÓN CONFORME AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.- El principio de reserva de ley en materia de competencia, implica que sólo mediante la misma se puede atribuir la potestad para manifestar la voluntad de un órgano del Estado; sin embargo, nuestro orden jurídico acepta el principio de reserva de ley en forma relativa, dado que, pues permite que el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado provea en la esfera administrativa, completando la distribución de competencia entre las dependencias de la misma Secretaría, sin desbordar la atribuida por la ley. Cabe precisar que la ley establece la competencia de las dependencias en género, es decir, independientemente de su denominación, al ser el propio Reglamento el que complementa la potestad y establece su asignación. Por lo tanto, para elucidar la competencia de la dependencia a la que esté adscrito el funcionario que emitió el acto combatido, se debe considerar la facultad que le confiere la ley de la materia y la medida en que el Reglamento le permite actuar. (15)

Juicio No. 1409/97/690/98-05-02-3/99-PL-06-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 6 de diciembre de 2000, por mayoría de 8 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretario: Lic. José Juan Rangel Hernández.
(Tesis aprobada en sesión de 28 de marzo de 2001)

Existe precedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Visible en la quinta época del R. T. F. J. F. A., Tesis: V-P-2As-28, Pagina 23, con rubro y contenido siguiente:

GENERAL

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL.- NO PUEDEN CONFERIR FACULTADES DISCRECIONALES.- El artículo 35 del Código Fiscal de la Federación, señala que de los criterios publicados en el Diario Oficial de la Federación

sólo pueden derivar derechos para los particulares; así mismo, conforme al principio de reserva de ley que rige la competencia, ésta no puede ser conferida por circulares administrativas, en consecuencia, cuando una resolución de carácter general se redacta en términos potestativos, la misma no puede conferir facultades discrecionales a las autoridades, por lo que, cuando se trate de reglas que establecen el criterio de interpretación de una disposición legal, las mismas deben ser interpretadas en forma tal, que por un lado, se reconozca un derecho para el particular y por el otro, la obligación correlativa para la autoridad. (2)

Juicio No. 1936/98-06-02-2/99-S2-06-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 3 de febrero del 2000, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Susana Ruiz González.

(Tesis aprobada en sesión privada de 3 de febrero del 2000)

Por lo que se refiere al tercero interesado, al impugnarse un acto administrativo, Decreto o Acuerdo de carácter general, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conozca del asunto, deberá llamar a juicio en su carácter de tercero al Procurador General de la República, lo anterior ya que se controvierten disposiciones de carácter general, cuya aplicación compete al interés público, con fundamento en lo establecido en el artículo 3, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con los numerales 4, último párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia y 4, fracción II, incisos b) y c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

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 para recibir notificaciones del demandante, dentro de la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuaran por lista autorizada, que se fijara en el sitio visible de la propia Sala.

Cuando se omita el nombre, los conceptos de impugnación, la resolución que se impugna, el magistrado instructor desechara por improcedente la demanda interpuesta.

Cuando se omita exhibir o señalar las pruebas que ofrece, a las autoridades demandadas, los hechos que dan motivo a la demanda y el nombre del tercero perjudicado, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se

tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecida las pruebas, según corresponda.

En el caso de que se promueva en nombre de otra persona, el promovente debe acreditar la personalidad con que se ostenta, debiendo exhibir el documento en original o copia certificada, por medio del cual el promovente acredite su personalidad, el documento en que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante hacer notar que el instrumento notarial por el cual el promovente pretenda demostrar la personalidad con la que se ostenta, deberá exhibirlo en copia certificada, para sí tener la certeza o convicción de que efectivamente se tiene la aptitud y facultad de representar al demandante. Lo anterior tiene sustento por analogía en la siguiente tesis:

Existe tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: I 1º.A.95 A, Pagina 1106, con rubro y contenido siguiente:

“REPRESENTACIÓN LEGAL DE LAS PERSONAS MORALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SE ACREDITA CON EL ORIGINAL O COPIA CERTIFICADA DEL TESTIMONIO DE LA ESCRITURA PÚBLICA EN QUE SE CONTENGA EL MANDATO O PODER CORRESPONDIENTE. La representación consiste en la aptitud y facultad de que una persona realice actos jurídicos a nombre y por cuenta de otro. El artículo 200 del Código Fiscal de la Federación prohíbe la gestión de negocios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y establece la obligación de acreditar la representación de quienes promuevan a nombre de otra persona y que ésta fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, según el caso. La fracción II del artículo 209 del citado código establece la obligación de adjuntar a la demanda el documento que acredite la personalidad (personería) del promovente, cuando no gestione a nombre propio, o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada. El término "acreditar" significa: "Hacer digna de crédito alguna cosa, probar su certeza o realidad; afamar, dar crédito o reputación; dar seguridad que alguna persona o cosa es lo que representa o parece; dar testimonio en documento fehaciente de que una persona lleva facultades para desempeñar comisión o encargo diplomático, comercial, etcétera." (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima primera edición, Editorial Espasa Calpe, Sociedad Anónima, Madrid, España). Luego, para acreditar la personería a que se refiere la fracción II del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, es indispensable que el promovente exhiba el original o copia certificada del mandato o poder respectivo, pues solamente de esa forma se puede tener la certeza o convicción de que efectivamente se tiene la aptitud y facultad de representar al demandante. Si bien la fracción I del citado artículo 209 señala que el demandante deberá adjuntar a su demanda una copia de ésta y "de los documentos anexos", para cada una de las partes, no significa que el documento relativo a la personería, a que se refiere la fracción II de dicho precepto, pueda aportarse en copia simple, pues las copias a que hace alusión la fracción I son aquellas con las que se correrá traslado a cada una de las partes, mas no al original o copia certificada del

documento relativo a la personería, con el que se debe acreditar fehacientemente esa calidad. Así pues, el carácter de apoderado para pleitos y cobranzas de una persona colectiva no puede acreditarse con la "copia simple" del testimonio respectivo, el cual, en todo caso, sólo tiene el valor de un indicio y, por ende, resulta insuficiente para comprobar tal carácter, ya que los artículos 200 y 209, fracción II, del Código Fiscal de la Federación disponen que la representación de los particulares debe otorgarse en escritura pública o carta poder y que el demandante está obligado a adjuntar a su demanda el documento que acredite su personalidad (personería), el cual, como quedó mencionado, debe ser en original o copia certificada, a fin de que acredite en forma indubitable la personería del promovente, y así dar seguridad jurídica al procedimiento contencioso federal administrativo, en tanto que la personería constituye uno de los presupuestos procesales del juicio de nulidad."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3097/2001. Net Comercial, S.A. de C.V. 7 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Aurelio Damián Magaña.

Cuando el magistrado tiene a la vista la demanda, debe revisar de oficio que el escrito este firmado, ya que en caso contrario la misma se deberá tener por no presentada, salvo el caso de que el promovente no sepa firmar pues solo bastara con que imprima su huella digital.

El magistrado instructor debe revisar todos y cada uno de los requisitos señalados con anterioridad, y una vez que se han cumplido dichos requisitos, emite auto por el que se admite a tramite la demanda ante el tribunal.

El auto admisorio se notificara personalmente o por correo certificado según sea el caso, emplazando a la contraparte para que la conteste en los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

III.2.- CONTESTACIÓN DE DEMANDA

La contestación de demanda deberá dirigirse a la Sala que conozca del juicio, de igual modo, el tercero podrá apersonarse dentro del plazo señalado para contestar la demanda, debiendo contener los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en juicio.

Si no se produce la contestación de demanda en tiempo o no se refieren 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 deba ser parte en el juicio, pero no fuese señalado por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que conteste dentro de los 45 días correspondientes. Es menester señalar que cuando

son varias las autoridades demandadas, el término para contestar les correrá individualmente, contando a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación.

Los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señalan lo que debe contener la contestación a la demanda, así como lo que se debe adjuntar a ésta.

“ARTÍCULO 20.- 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 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 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.

ARTÍCULO 21.- 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.”

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, pues esto violaría en perjuicio de los afectados la garantía de audiencia y debido procedimiento legal consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, y dejarían al particular en estado de indefensión, ya que la interposición del juicio contencioso administrativo serviría para empeorar su situación legal.

De igual modo, 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.

Allanarse a la demanda “es el acto procesal mediante el cual el demandado reconoce expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra. Es un acto de disposición de los derechos litigiosos materia del juicio, por lo que únicamente pueden realizarlo con eficacia jurídica quienes están facultados para poder disponer de ellos.”²⁰

De igual forma que la demanda, el magistrado instructor debe verificar que la contestación a la demanda cumpla con todos los requisitos señalados con antelación, que se encuentra en tiempo y que corresponde a la autoridad debidamente emplazada para contestar.

Cuando exista contradicción entre los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia y organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomara en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

III.3.- AMPLIACIÓN DE DEMANDA

Dentro del procedimiento contencioso administrativo federal se prevé la posibilidad para que el demandante amplíe su demanda, siempre y cuando se presenten las hipótesis contenidas en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, hipótesis que se actualizan una vez que la autoridad demandada formula su contestación, concediéndole a la actora para tal efecto el término de 20 días, el cual correrá a partir de aquel en que surta efectos la notificación del proveído por el que se tenga por contestada la demanda.

Así tenemos que la ampliación se origina por la peculiaridad de los actos que se impugnan, y como supuestos tenemos: cuando se impugne una negativa ficta; 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; en los casos

²⁰ PALLARES, Eduardo. “DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL”, Editorial Porrúa, México 1990. pág 79.

previstos en el artículo 16; cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones novedosas y cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda. La fracción III, del artículo 17, nos remite al diverso 16, que consiste en la nulidad de notificaciones del acto impugnado, cuando el actor alegue que no le ha sido notificado, o que le fue notificado en forma ilegal.

La primera forma es cuando el demandante afirma conocer la resolución impugnada y señala la fecha en que la conoció, en este caso en el escrito de demanda se va a impugnar tanto la notificación, como la propia resolución administrativa y en este caso no procederá la ampliación.

La segunda forma opera cuando el demandante señala en su demanda que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar porque no le fue notificado, y en este supuesto sí es procedente la ampliación de la demanda, ya que al contestar la autoridad deberá acompañar a su oficio el acto impugnado y sus constancias de notificación, para que el demandante los conozca y este en posibilidad de formular sus conceptos de impugnación, y así desvirtuar la legalidad de los actos que acaba de conocer.

III.4.- CONTESTACION A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA

Cuando el demandado realice su ampliación de demanda, el magistrado instructor ordenara se corra traslado a la autoridad demandada, para que de contestación dentro de un termino de 20 días, siguiendo las mismas disposiciones señaladas en la contestación de demanda, no podrá variar los fundamentos y motivos de la resolución impugnada en el oficio de la referida contestación de la ampliación tal y como lo señala el artículo 19 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

III.5.- PRUEBAS.

En términos generales prueba es “la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso.”²¹ En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hechos expresados por las partes.

Si bien es cierto que de conformidad con lo establecido por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, se presumirán legales los actos administrativos, por lo que el demandante es quien debe aportar los medios probatorios a fin de

²¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”, Editorial Porrúa, UNAM, Tomo I, pág. 1665.

destruir dicha presunción, no menos lo es, que cuando el afectado niegue de manera lisa y llana los hechos que los motiven, pesará sobre la autoridad la carga de la prueba.

La presunción de legalidad de los actos administrativos no es absoluta sino relativa, es decir que admite prueba en contrario.

En el juicio de nulidad será admisible toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posición y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Se considera que en el juicio contencioso administrativo no se admite la prueba de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones, “debido a que los servidores públicos no son permanentes en sus cargos, sino que están sujetos a cambios frecuentes, por lo que en la mayoría de los casos no declararía el mismo funcionario, y como la confesión mediante la absolución de posiciones tiene el carácter de personal, debe de recaer sobre hechos propios atribuidos al confesante o sea al servidor público.”²²

Es necesario hacer notar, que a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puede ofrecerse como prueba el expediente administrativo que tiene relación directa con la resolución impugnada, para tal efecto, la misma ley en el artículo 14, fracción V, segunda párrafo, menciona lo que se entenderá por expediente administrativo.

“ARTÍCULO 14.- La demanda deberá indicar:

I. ...

V. Las pruebas que ofrezca.

...

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.”

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

²² SANCHEZ, Leon Gregorio, “DERECHO FISCAL MEXICANO”, Cárdenas Editor, México 1997, pág. 536.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Prueba documental. La parte actora deberá exhibir con su escrito inicial de demanda todos aquellos documentos con los que cuente y con los que pretenda hacer valer su vía probatoria, es importante señalar que existen pruebas que por su naturaleza tienen una preparación específica y las cuales se encuentran reguladas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como son la pericial, la testimonial y la expedición de documentos, señalando lo siguiente:

Prueba pericial. La prueba pericial “es el examen realizado por un experto en alguna ciencia, técnica o arte, con el objeto de ilustrar al juez o magistrado, sobre cuestiones que por su naturaleza, requieran de conocimiento especializados y cuya opinión resulta necesaria para la resolución de la controversia planteada.”²³

El artículo 43 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, regula la forma para ordenar la práctica de diligencias y designación de los peritos.

Si los dictámenes rendidos por los peritos resultaren contradictorios la Sala Regional nombrará perito tercero en discordia de entre los que tenga adscritos, en el supuesto de que la Sala no contara con perito sobre la materia que verse la prueba pericial, la Sala designará al perito que deba rendir dicho dictamen y las partes deberán cubrir sus honorarios. Si el tercero en discordia es un valuador, dicho nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, de conformidad con el artículo 43 fracción V de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Prueba testimonial. La prueba testimonial “es aquella que se basa en la declaración de una persona ajena a las partes, sobre hechos que le constan y que están relacionados con la controversias planteada”.

Para el desahogo de la prueba testimonial la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala en su artículo 44 lo siguiente:

“ARTÍCULO 44.- 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 aquellas 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

²³ KAYE, Dionisio J. “DERECHO PROCESAL FISCAL”, Editorial Themis, 2000, pág 193.

interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto, en términos del artículo 73 de esta Ley.”

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los servidores públicos o autoridades tienen la 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 aquellas 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 probar con esos documentos, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

En los casos en que la autoridad no sea parte, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al distrito federal, elevado al trimestre, a los servidores públicos omisos.

Si se solicita copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de estas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

Inspección judicial u ocular. La inspección judicial es la comprobación directa que no requiere de conocimientos especiales, que le permiten aclarar o fijar hechos relacionados con la controversia. Tiene lugar cuando, como su nombre lo indica, deba inspeccionarse determinado lugar u objeto, levantándose planos sacándose fotografías; por lo que, si lo que pretende el interesado es que el magistrado instructor dé fe de constancias existentes en archivos, la prueba que debe ofrecer es la documental.

La prueba presuncional. La doctrina le ha dado el carácter de medio de prueba a la presuncional, ya que la misma constituye un mecanismo de razonamiento lógico del juzgador, por medio del cual apreciando hechos conocidos, llega a presumir la existencia de otros que le son desconocidos.

Las presunciones se dividen en dos: humanas y legales, las primeras son las que se deducen de los hechos comprobados en el proceso; las segundas, son las establecidas expresamente en la ley.

III.6.- ALEGATOS

Al término del ofrecimiento y desahogo de pruebas el magistrado instructor dará el cierre de instrucción, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificara por lista a las partes que tiene un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia, aunque si de la revisión efectuada por el magistrado instructor al escrito de alegatos, se advierte que en el mismo se hacen valer cuestiones que no fueron materia de impugnación mediante escrito de demanda, tal alegato no debe ser tomado en cuenta por la Sala, pues en caso de tomarse en cuenta el multicitado alegato formulado por la actora, se estaría violando en contra de la autoridad el derecho de defenderse ante los argumentos de la enjuiciante; puesto que la representación de las autoridades demandadas no tiene conocimiento del contenido del escrito de alegatos presentado por la parte actora, ya que del mismo no se le corre el traslado respectivo, al no ordenarlo así la Ley.

Una vez transcurridos los cinco días para que las partes formulen alegatos, con o sin ellos, el magistrado instructor emitirá un acuerdo en el que declarará cerrada la instrucción; es importante hacer notar anterior a la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, no había obligación de emitir un acuerdo para el cierre de la instrucción, pues bastaba que venciera el plazo de cinco días y la instrucción quedaba cerrada sin necesidad de declaratoria expresa.

Al igual que en otras materias como la civil, familiar etc, los alegatos en el juicio fiscal que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es aquella fase de la instrucción donde las partes establecen los razonamientos lógicos jurídicos por virtud de los cuales fortalecen el valor de las pruebas que se ofrecieron durante la fase procedimental a fin de desvirtuar las de la contraparte.

En el juicio contencioso, los alegatos únicamente podrán hacerse de manera escrita, ya que en el mismo no se establece audiencia alguna para el desahogo de las pruebas y se oigan los alegatos de las partes, tal y como lo establece el artículo 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante señalar que el artículo antes mencionado, es la regla general establecida en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo para el cierre de instrucción, pues señala que para dictar resolución en los casos de sobreseimiento contemplados en el artículo 9 de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no será necesario que se haya cerrado la instrucción; lo anterior en virtud de que estimamos que el propio juicio queda sin materia con respecto a la litis planteada.

Otro caso en donde se procede a dictar sentencia en el juicio, sin que se haya cerrado la instrucción, en atención al principio de economía procesal, lo encontramos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 345, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, cuando la autoridad se allana a las pretensiones de la accionante.

III.7.- SENTENCIA

La sentencia “es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”²⁴

La doctrina ha dividido en dos los requisitos de las sentencias: los formales y los sustanciales.

Los requisitos formales se refieren a la forma de redacción y a los elementos que debe contener.

Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministros, y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como de las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, fijando en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Las sentencias estarán estructuradas en cuatro secciones: preámbulo, resultandos, considerandos y resolutivos.

Los requisitos sustanciales se refieren a los requisitos internos o esenciales del proceso.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está compuesto por una Sala Superior y Salas Regionales, éstas últimas se integran por tres magistrados, denominándole a uno de ellos magistrado instructor, quien tiene la facultad de formular el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la sentencia se pronunciara por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel que se cierre

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Ob. Cit. Pág. 3123.

la instrucción en el juicio, estando dentro de dicho plazo el de los 45 días a que esta obligado el magistrado instructor para formular proyecto de sentencia; debiendo estar fundados en derecho examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, en este momento procesal la Sala debe de aplicar las garantías de audiencia y legalidad, a fin de proteger la seguridad jurídica de las partes; a demás en la sentencia la Sala vierte todas las valoraciones realizadas a las pruebas aportadas durante el procedimiento, debiendo sujetarse a las reglas que establece la citada Ley en su artículo 50 el cual reza de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

Es importante resaltar que, hay ocasiones en las que resulta innecesario el estudio de todos los concepto de impugnación hechos valer por la actora en su escrito de demanda, cuando por uno de ellos se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado, ya que resultaría ocioso el estudio de argumentos que llevasen a la misma conclusión, puesto no aportarían mayor beneficio al demandante, por lo tanto, sin que ello signifique una trasgresión al artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así las cosas, podemos definir en términos generales a la sentencia de fondo dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como el acto por medio del cual el órgano juzgador, resuelve las cuestiones principales materia del juicio contencioso.

En el artículo 52 de la ley de la materia, se enuncian los efectos de la sentencias, los cuales son reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la

nulidad o nulidad para efectos; y en tratándose de actos administrativos, acuerdos y decretos de carácter general, dicho artículo en su fracción V, además de los mencionados, las sentencias tendrán efectos similares a los que se dan en amparo, como por ejemplo reconocer o restituir el derecho afectado, al momento de declarar la nulidad de las normas administrativas de carácter general, cesaran los efectos de los actos de ejecución así como el primer acto de aplicación que se hubiera impugnado del amparo.

Aunado lo anterior, una vez que el actor obtiene sentencia favorable, en la que se declare la nulidad de la norma administrativa de carácter general, ésta en tanto no se modifique, no se le podrá aplicar de nueva cuenta en la parte o en la totalidad en que se obtuvo su nulidad.

Cuando la ilicitud en un juicio contencioso administrativo corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 51, que ya fue analizado en el capítulo segundo, se debe decretar la nulidad para efectos, conforme al artículo 52, fracción III, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad. Efectivamente, la fracción II del artículo citado en primer término se refiere a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en tanto que su fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, los que pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En tales casos, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser tan sólo para los efectos de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiese incurrido, por ser apenas el modo, expresión o apariencia, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo, es decir, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa.

Si bien es cierto, que en el artículo 52 de la ley en mención, no se señala la nulidad lisa y llana, como en su momento lo establecía el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239, no menos cierto es que la jurisprudencia Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: 2a./J/99/2007, Pagina 287, con rubro y contenido siguiente:

NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.

En congruencia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de esta Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", se concluye que cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cite con precisión el

apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o, en su caso, no transcriba el fragmento de la norma si ésta resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular quedaría en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, al desconocer si aquélla tiene facultades para ello, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no la vinculará a realizar acto alguno, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción previsto en la jurisprudencia citada, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual deberá ordenarse el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal.

Contradicción de tesis 34/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 28 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Tesis de jurisprudencia 99/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de mayo de dos mil siete.

Señala que las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra el supuesto de ilegalidad previsto en la fracción I del artículo 51 de la Ley invocada, lo que se actualiza, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva.

A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las sentencias del tribunal, en los casos en que exista resolución que repita indebidamente la resolución anulada, que incurra en exceso o en defecto, cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia o cuando la resolución definitiva sea emitida y notificada después de los plazos que para tal efecto establece la ley, el artículo 58 fracción II de la ley en mención, nos indica que a petición de parte el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dicto la sentencia.

Las partes podrán presentar promoción en la cual soliciten se aclare una sentencia administrativa cuando alguna de ellas estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel 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 dicto 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 reputara parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

CAPITULO IV

IV.- NUEVA COMPETENCIA POR MATERIA

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación el 1 de diciembre de 2005, en vigor el 1 de enero de 2006, así como en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 14, párrafo tercero, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de diciembre de 2007 y en vigor al día siguiente de su publicación, señalan la nueva competencia por materia de la cual conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y mencionan que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece su ley orgánica, así como contra los actos administrativos decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

En razón de lo anterior procederemos a analizar la nueva competencia que tiene dicho Tribunal.

IV.1.- ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo nos mencionan como nueva competencia material, de la cual conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al acto administrativo de carácter general, pero si bien es cierto no nos señala cual es este, razón por la cual nos remitimos a la legislación que si lo señala, siendo esta la ley federal del procedimiento administrativo en su artículo 4 donde dice que los actos administrativos de carácter general, serán entre otros: 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 los actos 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.

De la anterior enumeración dada en el artículo 4 antes mencionado, nosotros debemos de excluir a los reglamentos, ya que la propia ley federal de procedimiento contencioso administrativo expresamente menciona que no procederá el juicio en contra de ellos.

Así lo antes referido, los actos administrativos de carácter general, se concretizan de la siguiente manera:

- Decretos y acuerdos, mismo de los cuales nos referimos en particular el los temas siguientes.
- Normas oficiales mexicanas,
- circulares
- formatos,
- lineamientos,
- criterios,
- metodologías,
- instructivos,
- directivas,
- reglas,
- manuales

una vez señalados cuales son los actos administrativos de caracter general que contempla el artículo 4° de la ley federal de procedimiento administrativo, es de tener en cuenta que estos actos al momento que cause algún perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, el mismo se puede controvertir mediante el juicio contencioso administrativo federal.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 4, antes mencionado, analizaremos las normas oficiales mexicanas, como actos administrativos de carácter general, siendo éstos los más comunes, en causar mayor perjuicio a los administrados.

Las normas oficiales mexicanas son disposiciones generales de tipo técnico que emite la administración pública, directa o indirectamente, para regular las características de un bien o servicio que se produzca en el país o se importe a este.

De acuerdo con la legislación actual esas disposiciones son de dos tipos:

- Normas oficiales mexicanas (NOM).
- Normas mexicanas (NMX)

Las primeras son expedidas por dependencias federales, con carácter obligatorio; las segundas con naturaleza opcional y creadas por particulares a quienes les otorga la autorización como organismo nacionales de normalización.

Las normas de calidad son expedidas basándose en la ley Federal sobre Metrología y Normalización, en la reciente practica administrativa mexicana, tales normas de calidad rebasan los límites de lo legal y se convierten a veces en verdaderos reglamentos o leyes, que es donde el particular podrá controvertirlas en caso de que lesionen su interés jurídico.

El contenido de las normas mexicanas debe ser:

1. El nombre de la norma, su clave y la mención de las normas en que se basa.
2. La identificación del producto, servicio, método, instalación o del objeto de la norma.
3. Las especificaciones que correspondan al producto, servicio método, instalación o establecimiento que determine la norma en razón de su finalidad.
4. Los métodos de prueba aplicables en relación con la norma.
5. La información que deban contener los productos o empaques, así como el tamaño y características de las diversas indicaciones.
6. El grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales, cuando existan.
7. La bibliografía correspondiente.
8. Las mencionadas que se consideren convenientes para la comprensión y alcance de la norma.

Ahora bien, en caso de que faltare alguno de los requisitos mencionados, sería motivo de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por no contar con los requisitos de motivación y fundamentación.

La Secretaría de Economía generalmente se encarga de aplicar la legislación acerca de normas, existen, además: Comisión nacional de normalización (intersecretarial), Comités consultivos nacionales de normalización (por dependencias) y Organismos nacionales de normalización (particular cuyos estatutos prevean como objeto social la normalización).

Finalmente, el acto administrativo de carácter general se puede definir como una declaración unilateral de voluntad que emana de un órgano de la administración pública, ya sea del poder ejecutivo federal o de cualquiera de sus secretarías de estado, en ejercicio de la potestad administrativa, por medio del cual se crean, modifican, transmiten, reconoce o extinguen derechos y obligaciones, de una colectividad.

IV.2.- ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL.

Para Rafael I. Martínez Morales, acuerdo, semánticamente, “es coincidir dos o mas personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto, existir armonía respecto a una cuestión, también puede significar una resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto, convenio o tratado”.²⁵

En un diccionario el concepto de Acuerdo, es el siguiente:

²⁵ MARTINEZ, Morales Rafael I. “DERECHO ADMINISTRATIVO 1er y 2o CURSOS”. 5ta Edición, Editorial Oxford. México 2004, Pag. 326.

“ACUERDO. Resolución adoptada en asuntos de su competencia por un tribunal colegiado en la reunión o junta de sus miembros que se celebra a tales efectos, también la reunión misma, en este sentido se dice que los jueces de un tribunal están en acuerdo cuando se encuentran reunidos para deliberar y tomar decisiones, generalmente para pronunciar sentencias”.²⁶

En México, el acuerdo es muy utilizado y su sentido es muy amplio, ya que puede ser dirigido a las jerarquías subordinadas en el orden interno de las dependencias, como ser una decisión que resuelva una promoción de un particular, como también ser una resolución que afecte a los administrados.

Para el derecho administrativo es la decisión de un órgano superior sobre asuntos de su competencia, haciéndose del conocimiento del inferior, por escrito.

Formalmente el acuerdo no reviste una forma determinada; generalmente es por escrito, aunque en la practica administrativa también se utiliza el acuerdo verbal, más comúnmente en los altos niveles de jerarquía.

Como podemos observar, el acuerdo tiene múltiples connotaciones. En el ámbito del derecho administrativo se llega a entender de diversas maneras, como:

- a) la decisión de un servidor publico.
- b) el acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios.
- c) la resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su subordinado.
- d) el instrumento para la creación de organismos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

El artículo 4 de la ley federal del procedimiento administrativo, señala que un acuerdo se considera acto administrativo de carácter general.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 29 y 92, hacen alusión a los acuerdos del Presidente de la República, pero citados con distintos significados.

“Artículo. 29. En los casos de invasión perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación,

²⁶ OSSORNIO, Manuel.”DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES”..Ob. Cit. pag. 32

pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo. 92. Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

En el artículo 29, el término acuerdo está tomado en el sentido de requerirse la conformidad de los servidores públicos que se citan, y en el artículo 92 como de una decisión tomada por el Presidente, lo anterior en razón de que en el primer caso se trata de la suspensión de las garantías individuales, lo que evidentemente no puede constreñirse a la decisión unilateral del titular del poder ejecutivo federal.

Es conveniente precisar que, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal restringe el alcance del término acuerdo señalado en el artículo 29 Constitucional, ya que en su artículo 6, expresa lo siguiente:

“ARTICULO 6o.- Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.”

La palabra *acordará* parece significar que el Presidente de la República tomará solo la opinión de los servidores públicos mencionados, no así su conformidad.

Podemos decir entonces, que existen 19 tipos de acuerdo de carácter general, 18 por cada Secretaria de Estado y 1 en materia de suspensión de garantías individuales.

Finalmente, podemos definir al acuerdo de carácter general a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como la decisión del titular del poder ejecutivo federal, con la conformidad del Secretario de Estado de la materia de que se trate, que viene a resolver un problema o a otorgar derechos a una colectividad de personas a quien va dirigido, a un que puede veneficiar a unos y perjudicar a otros.

Por lo tanto, si este acuerdo de carácter general perjudica a una o mas personas, validamente se puede interponer el juicio contencioso administrativo federal.

IV.3.- DECRETOS DE CARÁCTER GENERAL.

En el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica los actos que el Presidente de la República puede emitir, como por ejemplo los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del mismo.

En un diccionario jurídico, encontramos la siguiente definición de decreto:

“DECRETO. Resolución del poder ejecutivo que va firmada por el rey en las monarquías constitucionales, o por el presidente en las repúblicas, con el refrendo de un ministro, generalmente el del ramo a que la resolución se refiere, sin cuyo requisito carece de validez, los decretos han de ser dictados dentro de las facultades reglamentarias que incumben el poder ejecutivo para el cumplimiento de las leyes, y sin que en modo alguno puedan modificar el contenido de estas. Constituyen el medio de desarrollar la función administrativa que le compete. Por eso Couture lo define como la resolución del poder ejecutivo nacional o departamental, de carácter general o particular, expedida en el ejercicio de sus poderes reglamentarios o de su función administradora. Dentro del orden de importancia, el decreto la tiene, naturalmente, inferior a la ley y superior a las ordenes y resoluciones de origen y firma puramente ministerial, e incluso de organismos públicos inferior categoría.

También se llaman decretos, en sentido general y de uso poco corriente, a las resoluciones de mero trámite dictadas por los jueces en el curso de un procedimiento (Couture), acepción ésta recogida igualmente por el diccionario de la academia. Dentro de ese vocabulario judicial, algunas legislaciones procesales, como la uruguaya, denominan decreto de sustentación a las providencias interlocutorias que en el curso de la instancia dicta el juez, no para resolver incidentes ni pronunciarse sobre el fondo de la cuestión debatida, sino para asegurar el desenvolvimiento y la prosecución del juicio.”²⁷

Para Nava Negrete, los decretos y acuerdos del Presidente “puede perfectamente recibir el calificativo de disposiciones reglamentarias”²⁸, y se pregunta ¿Cuál es la diferencia que podríamos señalar entre el reglamento y estos nuevos ordenamientos?

Ningún ordenamiento nos señala con precisión las diferencias, entre decretos y acuerdos, respecto de los reglamentos, pero de una interpretación a la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sabemos que sí hay diferencias, ya que el reglamento siempre será una norma general y abstracta, diseñada para reglamentar una ley; y en cambio los decretos y acuerdos presidenciales si bien pueden tener las mismas características también lo es que muchos de ellos encierran simples decisiones o resoluciones administrativas, es decir, no son normas generales y abstractas sino actos de consecuencias jurídicas individuales o colectivas, y deben cumplir fines distintos o a veces coincidir con la reglamentación de una ley en forma fragmentaria (resolución miscelánea fiscal).

²⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONE JURIDICAS. “NUEVO DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO”. Tomo D-H. Editorial Porrúa. México 2001 . pag. 204

²⁸ MARGAIN, Manautou Emilio. “INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO”. Editorial Porrúa 2004 pag. 91

Para Manuel Ma. Díez, citado por Emilio Margain Manautou, señala que las características del decreto son: “Un acto ejecutivo de la administración que dicta por derecho propio, como expresión de su voluntad; carece de contenido legislativo; debe ser un acto fundado con motivación jurídica; debe obedecer condiciones de legalidad y condiciones formales”²⁹ (lo primero se satisface mientras no viole el ordenamiento jurídico vigente y lo formal se refiere al refrendo ministerial).

Existen diferentes tipos de decretos, como por ejemplo los decretos legislativos, los decretos judiciales, los decretos administrativos, los decretos del ejecutivo, los decretos ley y los decretos delegados, y que a continuación los especificaremos:

Decretos legislativos. Previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la constitución que prevén, que todas las resoluciones del congreso tendrán el carácter de ley o decreto; y que su procedimiento es similar al de las leyes.

El decreto legislativo será todo el que emane del congreso de la unión o de cualquiera de sus cámaras, actos mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular y tiene la misma jerarquía jurídica que la ley que expide dicho poder.

Decretos judiciales. Son toda clase de resoluciones dictadas por los tribunales (unitarios o colegiados), en un sentido estricto los decretos judiciales son una especie de las resoluciones que pueden dictar los tribunales conforme lo disponen los Códigos de Procedimientos, distinto de la sentencia y de la ordenanza.

Podemos encontrarlos previstos en los artículos 89 y 90 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que señala que las resoluciones judiciales son decretos, autos y sentencias, y los primeros se refiere a simples determinaciones de tramite.

Decretos administrativos o del ejecutivo. Toman esa denominación por el órgano del que proviene, sí como por tratarse de actos materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, que por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Tienen su base constitucional en el artículo 89, fracción I, que habla de facultades para el presidente para ejecutar las leyes; y es a través de actos concretos que se logra la ejecución de la misma y que son distintos, desde luego, del reglamento.

Decretos ley. Para Emilio Margáin Manantou, es el “que se emite por el Presidente de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso de la Unión, con forme el cual se podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías

²⁹ Idem. Pag. 92

individuales que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente, los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Esto es, el decreto ley previsto en el artículo 29 Constitucional se expide en presencia de situaciones consideradas como graves para la tranquilidad pública, teniendo el carácter de transitorio: mientras subsista el estado de emergencia, razón por la cual también se le conoce como decreto de necesidad.”³⁰

En un diccionario jurídico encontramos lo siguiente:

“DECRETO LEY. Disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el poder ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.”³¹

Tiene como principal característica de que posee la misma jerarquía jurídica que lo que expide el Congreso de la Unión, pero a diferencia de la ley y decreto legislativo, solo tendrán vigencia mientras dure el estado de necesidad; desaparecida la causa que provocó la suspensión de garantías individuales en todo el país o en cierta región deja de tener vigencia”.

El decreto delegado. Volviendo a citar a Emilio Margáin Manantou, es el que se encuentra “previsto en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, lo expide también el Presidente cuando es facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, emitidas por el mismo Poder Legislativo, y para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el trámite de productos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior”.³²

Si bien hemos hablado de una gran diversidad de decretos, lo cierto es, que al que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el decreto administrativo o del ejecutivo, por el servidor público que lo emite y la naturaleza jurídica del mismo.

Podremos definir al decreto de carácter general, como la decisión del titular del poder ejecutivo federal en uso de su facultad reglamentaria, con el objeto de proveer la exacta observancia de las leyes que expida el congreso de la unión, o en su caso proveer respecto del contenido del artículo 29 constitucional.

Si este decreto de carácter general causa afectación a nuestra esfera jurídica, el medio de defensa par combatirlo es el juicio contencioso administrativo federal.

³⁰ Idem. pags. 92 y 93.

³¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONE JURIDICAS. “NUEVO DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO”. Ob. Cit... pag. 204

³² Idem. pag. 93

IV.4.- CONCEPTO DE AUTOAPLICATIVO

El Doctor Carlos Arellano García respecto a la ley autoaplicativa puntualiza: "...cuando denominamos autoaplicativa a algunas leyes nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a algunos de sus destinatarios, por si misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación".³³

Por su parte el jurista Mariano Azuela Rivera al establecer qué es una ley autoaplicativa y una ley heteroaplicativa, lo hace en función de lo que es una ley de individualización incondicionada y una ley de individualización condicionada afirmando: "leyes de individualización incondicionada, que son aquellas que, aunque creadoras de situaciones jurídicas abstractas, no requieren de un acto condición para individualizar sus efectos para concretizarlos en relación con persona determinada".

Entonces, la autoaplicación es precisamente aquella que causa perjuicios al gobernado por su sola entrada en vigor sin requerir ningún acto posterior de aplicación o la realización de la condición prevista en la norma para su individualización, es decir, obliga al gobernado a un hacer o no hacer desde el momento mismo en que entra en vigor debiendo efectuar su cumplimiento en forma espontánea por lo que si estima que le causa un perjuicio o le afecta de una forma su interés jurídico estará en aptitud de impugnarla.

Sostiene lo anterior el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 55/97 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la foja 5 del Tomo VI del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de julio de 1997, que dice lo siguiente:

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma

³³ ARELLANO, García Carlos. "EL JUICIO DE AMPARO". 7ª Edición. Editorial Porrúa México 2001 pag. 580

automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

Amparo en revisión 2104/91. Corporación Videocinematográfica México, S.A. de C.V. 20 de febrero de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1811/91. Vidriera México, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Amparo en revisión 1628/88. Vidrio Neutro, S.A. y otros. 4 de junio de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 662/95. Hospital Santa Engracia, S.A. de C.V. 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de julio en curso, aprobó, con el número 55/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de mil novecientos noventa y siete.

Si bien hemos hablado de leyes autoaplicativas, lo cierto es que, por analogía retomamos las características de la autoaplicación, cuando se dan en nuestro tema de estudio que son los acuerdos, decretos y actos de carácter general.

En virtud de lo anterior, existen acuerdos, decretos y actos administrativos de carácter general, que son autoaplicativos al momento de ser publicados en el diario oficial de la federación, siempre y cuando no exista una condición para su aplicación, afectando o beneficiando a una colectividad.

IV.5.- CONCEPTO DE PRIMER ACTO DE APLICACIÓN

Cuando se habla de controvertir una norma en unión del primer acto de aplicación, estamos en presencia de una norma heteroaplicativa, la cual se actualiza cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone el acto administrativo, acuerdo, decreto de carácter general, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o

material de dichos actos, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

El tratadista y ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mariano Azuela Rivera, explica "...las leyes de individualización condicionada son de tal naturaleza que si un acto condición no es realizado, la situación jurídica general que engendran no beneficia ni perjudica directamente a una persona en particular, porque ésta no quedó comprendida dentro la hipótesis de la aplicación de la ley por el solo hecho de la promulgación de la norma".³⁴

Lo anterior, de conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 55/97 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la foja 5 del Tomo VI del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de julio de 1997, citada en el tema anterior.

IV.6.- ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL AUTOAPLICATIVOS.

El artículo 2, párrafo segundo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, vigente a partir del 1 de enero de 2006, así como el artículo 14, párrafo tercero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que procede el juicio contencioso administrativo contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos.

Al impugnarse actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general autoaplicativos, procederá el juicio contencioso administrativo cuando por su sola entrada en vigencia afecte el interés jurídico del gobernado, dentro de los 45 días siguientes a aquel al que haya iniciado su vigencia cuando sea autoaplicativa.

En este caso, en la demanda deberemos indicar, la resolución que se impugna, precisando la fecha de su publicación

Es de suma importancia acreditar el interés jurídico que se tiene, dicho interés quedará acreditado si demuestra haberse ubicado en el supuesto de la norma, ya que sólo así puede concluirse que el acto desde el momento de su iniciación de vigencia afecta los intereses jurídicos del particular; o bien, deberá acreditar que efectivamente le fue aplicado dicho dispositivo mediante un acto que le genera perjuicio.

³⁴ AZUELA, Rivera Mariano. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL AMPARO", Universidad de Nuevo León, Departamento de Bibliotecas, México 1968, pág. 309

Es práctica común definir a las normas autoaplicativas como aquellas que por su sola expedición o vigencia, ocasionan un perjuicio a los gobernados; sin embargo, conviene también establecer que como caracteres que sirven para reconocer cuándo una norma es de naturaleza autoaplicativa, se encuentran los siguientes: que con su simple entrada en vigor, cree, modifique o extinga una situación concreta de derecho, o genere una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer; que esa nueva situación jurídica u obligación creada por la sola vigencia de la norma, vincule a personas determinadas por circunstancias concretas que las definen de manera clara, es decir, a individuos innominados, pero identificados por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran; y siempre que el cumplimiento de esa obligación, o la sujeción a esa condición jurídica no esté condicionada por la realización de acto alguno de individualización de la norma, sino que sea bastante que el gobernado reúna las condiciones, circunstancias y posición de los individuos a los que la norma vincula. Por tanto, para que se acredite que una persona tiene interés jurídico para impugnar un acto administrativo, acuerdo o decreto de carácter general, será suficiente que demuestre que reúne las condiciones, circunstancias y posición de los individuos a los que el acto vincula.

IV.7.- ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL CUANDO EL INTERESADO LOS CONTROVIERTA EN UNIÓN DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.

El artículo 2, párrafo segundo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación el 1 de diciembre del 2005, vigente a partir del 1 de enero de 2006, así como en la ley orgánica de dicho tribunal, en su artículo 14, párrafo tercero, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de diciembre de 2007, señala que procede el juicio contencioso administrativo contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

La ley en comento, señala que al impugnarse actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, procederá el juicio contencioso administrativo, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una norma administrativa de carácter general.

Siguiendo lo anterior, podemos impugnar normas administrativas de carácter general tanto autoaplicativas, como heteroaplicativas, siempre y cuando se controviertan en unión del primer acto de aplicación.

Las siguientes tesis y precedentes nos ilustran al respecto:

Existe tesis aislada de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P. XV/2001, Pagina 24, con rubro y contenido siguiente:

LEYES Y NORMAS GENERALES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA DEBE ESTIMARSE OPORTUNO, AUN CUANDO LA DEMANDA SE HAYA PRESENTADO CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN Y ÉSTE NO SE ACREDITE, SI ESA PRESENTACIÓN SE HIZO DENTRO DEL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL INICIO DE SU VIGENCIA.

Si de las constancias de autos se advierte, por una parte, que el ordenamiento impugnado no sólo se controvertió con motivo de su primer acto de aplicación, sin que se hubiere acreditado éste, sino también porque el quejoso consideró que por su sola entrada en vigor le causaba perjuicio, es decir, lo impugnó como autoaplicativo y, por otra, que la demanda se presentó dentro del término de treinta días siguientes a la entrada en vigor del citado ordenamiento, a que hace referencia el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, debe estimarse oportuna dicha presentación, en virtud de que independientemente de que no se encuentre demostrado el acto de aplicación impugnado, lo cierto es que se trata de normas de carácter autoaplicativo.

Amparo en revisión 2085/99. Grupo Posadas, S.A. de C.V. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinte de septiembre en curso, aprobó, con el número XV/2001, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinte de septiembre de dos mil uno.

Existe tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación Visible en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: I.3o.C.59 K, Pagina 1011, con rubro y contenido siguiente:

AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. PUEDEN IMPUGNARSE NORMAS GENERALES TANTO AUTOAPLICATIVAS COMO HETEROAPLICATIVAS, BAJO LA CONDICIÓN DE QUE SEA CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.

De la interpretación relacionada de los artículos 73, fracción XII, párrafo último, 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, se desprende que en el juicio de amparo directo pueden impugnarse normas tanto autoaplicativas (que son aquellas que por su sola vigencia generan una afectación a los que se encuentren inmersos en su hipótesis legal) como heteroaplicativas (que son aquellas que requieren de un acto de aplicación para actualizar un perjuicio al gobernado) pero en ambos casos se requiere que esa impugnación se sustente en la actualización de un acto concreto de aplicación en la sentencia definitiva, resolución que haya puesto fin al juicio o en el procedimiento relativo, que perjudiquen al quejoso, no así por su sola vigencia, ya que en esa vía del juicio de amparo la ley no constituye un acto reclamado y su examen se encuentra determinado por la trascendencia que haya tenido su aplicación en el sentido del fallo reclamado, siendo el análisis de la norma general aplicada un argumento más para decidir sobre la constitucionalidad de la resolución reclamada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 5543/2003. 15 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Como ejemplo de este tipo de impugnaciones, podemos citar la referente a las reglas expedidas por el Servicio de Administración Tributaria, tales como la resolución miscelánea, el decreto relativo al Impuesto al Activo o las reglas en materia de comercio exterior, etc.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 2° y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 14, párrafo tercero, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de diciembre de 2007, respecto a la nueva competencia material de la que se dota al Tribunal de referencia, se piensa evitar la interposición de los juicios de amparo y sobrecargar de asuntos a los tribunales de la federación. Pero con esto solo logran darle al particular una alternativa más para su defensa, ya que tienen la posibilidad de, en caso de considerar que la norma general no se ajusta a la ley, presentar demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin la imperiosa necesidad de acudir primero al juicio de amparo; y si por el contrario considera que el acto que se reclama, es violatorio de garantías, en todo caso esperar el primer acto de aplicación, para interponer juicio de amparo.

SEGUNDA. Así mismo, cuando se impugne un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general, al ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un tribunal de legalidad, se alegará solo violaciones legales, vicios de procedimiento, y sólo se podrá alegar vicios de inconstitucionalidad, cuando lo alegado se encuentre fundado en jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación.

TERCERA. Al impugnarse un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conozca del asunto, deberá llamar a juicio en su carácter de tercero interesado al Procurador General de la República, al controvertirse disposiciones de carácter general, cuya aplicación compete al interés público, con fundamento en lo establecido en el artículo 3, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con los numerales 4, último párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia y 4, fracción II, incisos b) y c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

CUARTA. Tendremos en su mayoría de veces, como autoridad demandada al Titular de la Secretaría de Estado de que se trate o incluso al Titular del Ejecutivo Federal, por ser quienes emiten con mayor frecuencia este tipo de disposiciones de carácter general.

QUINTA. Al impugnarse una disposición de carácter general, de conformidad con el artículo 14, fracción II, en relación con lo dispuesto en el artículo 15, fracciones I, III y V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, basta con que se señale el ordenamiento de carácter general que afecte las defensas del particular, y su fecha de publicación en el diario oficial de la federación, no habiendo necesidad de llevarlo impreso para constancia de autos, ni para correrle traslado a las partes, ya que el dispositivo mencionado en primer término, dispone que deberá de señalarse la fecha de su publicación.

BIBLIOGRAFIA

Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Editorial Porrúa. Octava Edición. México 2003.

Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Cárdenas Editores. Segunda Edición México 2003.

Castrejon García, Gabino Eduardo. *Derecho Tributario*. Cárdenas. Editores Primera Edición, México 2002.

Castrejon García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Constitucional*. Cárdenas. Editores Primera Edición, México 2004.

Arcarons, Simón Ramón, Manual De Derecho Administrativo Turistico, Editorial síntesis, S.A. Valle Hermoso 34. Madrid.

Pallares, Eduardo. *“Diccionario de Derecho Procesal Civil”*, Vigésima Cuarta Edición Editorial Porrúa, México 1998.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S. A. de C.V. Cuarta Edición. México 2000.

Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial. Tomo II*. Editorial Porrúa. México 2000.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Cuadragésima Edición. México 2000.

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Acto Administrativo*. Editorial Porrúa. S. A. México 2002.

Nava Negrete Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. Mexico 2000.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos del Derecho Administrativo. Primer Curso*. Editorial Limusa. Segunda Edición. México 2002.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo D-H. Editorial Porrúa. México 2001.

Margain Manautou Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, México 2004.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso*. Editorial Porrúa. Vigésima tercera edición. México 2002.

Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo, Primer y Segundo Curso*. Editorial Oxford. Cuarta Edición. México 2004.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. Editorial Limusa. Cuarta Edición. México 2004.

Margain Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 2000.

Hedeuan Virues Dolores. *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*. Academia Mexicana del Derecho Fiscal, México, 1981.

Sánchez León Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, Cárdenas Editor, Décima Segunda Edición México 2000.

Martínez Morales Rafael I. *Derecho administrativo 1er y 2o cursos*. 5ta Edición. Editorial Oxford. México 2004.

Arellano García Carlos. *El Juicio de Amparo*. 7ª Edición. Editorial. Porrúa México 2001.

Azuela Rivera Mariano. *Introducción al Estudio del Amparo*. Universidad de Nuevo León, Departamento de Bibliotecas, México 1968.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, UNAM, Tomo I,

Kaye, Dionisio J. *Derecho Procesal Fisca.*, Editorial Themis, México 2000.

Ossornio Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*..Editorial Heliasta. Vigésima Séptima Edición; México 2000.

Suprema Corte De Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. 2ª Edición, Editorial Themis, México 1995.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación el 1 de diciembre de 2005.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de diciembre de 2007.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Ley de Amparo

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal