

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE**  
**MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS:**

**“PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO**  
**ADMINISTRATIVO FEDERAL CONTRA**  
**DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER**  
**GENERAL”**

Tesista: ANGÉLICA ARTEAGA ORTIZ

No. De cuenta: 09903232-6

Asesora: Dra. Margarita Palomino Guerrero.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, por alimentar día con día mi espíritu, mi mente y mi corazón.*

*A sus catedráticos, por su admirable dedicación.*

*A mi madre y a mi abuela, por darme lo más importante en mi vida, su amor.*

*A mi asesora la Dra. Margarita Palomino Guerrero, por su valioso e incondicional apoyo y por ser un ejemplo más a seguir.*

*A todos los profesionales del derecho que han inspirado mi vida profesional*

# “PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CONTRA DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL”

## TEMARIO

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.</b>	
1.1 Antecedentes del modelo contencioso administrativo.....	3
1.2 Ley sobre lo Contencioso Administrativo.....	11
1.3 Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	12
1.4 Código Fiscal de 1938.....	16
1.5 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1967.....	18
1.6 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1978.....	19
1.7 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1995 (hoy Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).....	20
1.7.1 Reforma 30 de diciembre de 1996.....	21
1.7.2 Reforma 23 de enero de 1998.....	24
1.7.3 Reforma 31 de diciembre de 2000.....	26
1.7.4 Reforma 26 de enero de 2006.....	28
1.8 Estructura actual del TFJFyA.....	29
<b>CAPITULO II. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	
2.1 Partes en el juicio.....	38
2.2 Procedencia del juicio.....	49
2.2.1 Decretos.....	54
2.2.2 Acuerdos de carácter general.....	67
2.3 Demanda.....	71

<b>2.4</b> Contestación de la demanda.....	<b>80</b>
<b>2.5</b> Ampliación de la demanda.....	<b>87</b>
<b>2.6</b> Alegatos.....	<b>89</b>
<b>2.7</b> Cierre de la instrucción.....	<b>91</b>

### **Capítulo III SENTENCIA**

<b>3.1</b> Clases de Sentencia.....	<b>96</b>
<b>3.1.1</b> Nulidad lisa y llana.....	<b>99</b>
<b>3.1.2</b> Nulidad para efectos.....	<b>109</b>
<b>3.2</b> Efectos de la sentencia.....	<b>115</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>128</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>133</b>

## INTRODUCCIÓN

La evolución del contencioso-administrativo en México, no sólo ha ocurrido respecto de su organización y del procedimiento que se sigue para resolver las controversias que se someten a su consideración, sino también en cuanto a su competencia material. Un tribunal que nació con una competencia restringida, únicamente respecto de la materia fiscal federal, ahora se ha ampliado considerablemente.

Actualmente la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 2 contempla la procedencia del juicio de nulidad en contra de decretos y acuerdos de carácter general, actos que se discute si es procedente su impugnación mediante este juicio, sin embargo la Ley en comento es omisa en precisar causales de nulidad específicas para ese tipo de figuras, toda vez que las causales previstas en el artículo 51 de la Ley en comento, continúan enfocándose a la nulificación de actos administrativos y no así de los decretos y acuerdos de carácter general.

Razón por la que nuestro planteamiento es tratar de demostrar que pese a que la LFPCA en su artículo 2 contempla la procedencia del juicio de nulidad en contra de decretos y acuerdos de carácter general el TFJFyA carece de competencia para pronunciarse respecto de cuestiones de constitucionalidad que es en el fondo los que los particulares impugnan y no tanto vicios de forma.

Por tal motivo, los efectos que recaerían ante la declaratoria de nulidad de un decreto o acuerdo de carácter general resultarían inciertos, ya que la consecuencia de dicha declaratoria no va más allá de considerarlos como actos ilegales.

Por ello es necesario reformar el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de que se excluya de la procedencia del juicio contencioso administrativo a los decretos y acuerdos de carácter general.

Pues de no ser así, resultaría ociosa la impugnación mediante juicio contencioso administrativo de este tipo de actos, ya que difícilmente podría demostrarse su ilegalidad, en virtud de ser actos de interés general creados mediante un estricto procedimiento, sin embargo, para el particular reflejaría mayores beneficios la impugnación de un decreto o acuerdo de carácter general a través del juicio de amparo, toda vez que este, es un medio de control constitucional, que consiste en

llevar al conocimiento de un órgano especial, en una instancia también especial, las cuestiones que atañen a la defensa de las garantías individuales consagradas en nuestra Ley Suprema.

De tal manera, que si un particular considera que un decreto o acuerdo de carácter general afecta su esfera jurídica, lo más razonable es que los impugne mediante el juicio de amparo, y no a través del juicio contencioso administrativo que prevé la impugnación de dichos actos.

Sin embargo, este tribunal está impedido para pronunciarse en cuestiones de constitucionalidad.

Así a lo largo de tres capítulos desarrollamos diversos puntos fundamentales para abordar el tema central de la tesis, por lo que en el Primer capítulo nos enfocamos a la evolución histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus antecedentes y su constante transformación, tanto en su estructura orgánica, como en su competencia material, todo a través de un análisis de las múltiples reformas de que ha sido objeto.

En el Segundo capítulo, analizamos la substanciación del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las partes que intervienen en el juicio, la presentación de la demanda, la contestación hasta el cierre de instrucción.

Finalmente en el Tercer capítulo, nos enfocamos al estudio de la sentencia y diferentes sentidos en que puede pronunciarse, y paralelamente analizamos los efectos jurídicos, principalmente en relación con los decretos y acuerdos de carácter general.

Todo lo anterior, con el propósito de demostrar que la impugnación de los acuerdos de carácter general o de los decretos a través del juicio contencioso administrativo, deviene ociosa para el particular cuya esfera jurídica es afectada por los referidos actos administrativos, toda vez que las sentencias que se dicten al respecto, no pueden surtir los efectos jurídicos que en ellas se consagran, situación que hace evidente que cuando el legislador amplió la procedencia del juicio contencioso administrativo sobre los decretos y acuerdos de carácter general, no previó los obstáculos que el gobernado enfrentaría para lograr el cumplimiento de las sentencias dictadas en esta clase de juicios.

## **CAPITULO I. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

### **1.1 Antecedentes del modelo contencioso administrativo.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene sus antecedentes a nivel histórico en un concepto conocido como el sistema contencioso administrativo, entendido éste como órgano jurisdiccional para resolver a través de sus facultades otorgadas en la ley, las controversias entre la administración pública y los particulares, aplicando las normas de derecho al caso concreto, institución que ha llegado a convertirse en una necesidad absoluta del Estado moderno.

El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes del Estado, no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial.



Por esta razón se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Los principales antecedentes históricos del modelo contencioso administrativo los encontramos en España y Francia.

“En España, el procedimiento contencioso administrativo se regía atendiendo a las reglas del procedimiento civil, ya que existían tribunales ordinarios de la administración, en primera instancia; los consejos provinciales y consejeros eran recusables como los jueces civiles.

En Francia existía una figura denominada Comisión de lo Contencioso Administrativo, dicha Comisión se encargaba de recibir las quejas de los particulares y remitirlas a la Asamblea General del Consejo, quien ejercía la justicia administrativa, sin embargo tuvo vigencia hasta el 3 de marzo de 1849, al establecerse dos nuevas opciones para conocer de las quejas de los particulares en contra de los actos de gobierno, el primero ante los Ministros, los Prefectos y el Consejo de Prefectura; y el segundo ante el Consejo de Estado.”<sup>1</sup>

El sistema francés se inicia con la jurisdicción retenida, es decir, la decisión de las controversias hecha por los órganos directos de la administración pública activa; esto surge debido a que en Francia se da una interpretación rígida al principio de la división de poderes, debido principalmente a la situación histórica del momento; en esta parte, el maestro Antonio Carrillo Flores nos explica las razones históricas que se dieron en ese país:

---

<sup>1</sup> RAMÍREZ CHAVERO IVAN. El juicio contencioso administrativo. 2ª Edición. Editorial SISTA. México, 2006. p. 25.

“Ciertamente que, como advierten los juristas franceses, a esta interpretación de la división de poderes no se llegó por consideraciones puramente lógicas sino por algunas circunstancias del momento. Desde el principio de la revolución, indica Bonnard, se manifiesta una extensa desconfianza respecto de los tribunales judiciales en lo que concierne a su actitud frente a la Administración. Se creía ver a los tribunales que iban a crearse animados de ciertas tendencias que habían tenido los del antiguo régimen. Particularmente en la segunda mitad del siglo XVIII se había visto a los parlamentos, que eran las cortes de justicia soberana, penetradas de un espíritu de oposición sistemática frente al poder real y a sus representantes locales, los intendentes: se mostraron imbuidos sobre todo por el afán de defender sus privilegios de clase, violentamente hostiles a todas las reformas administrativas y financieras, que fueron intentadas por el gobierno real, utilizando así tanto sus poderes normales de jueces como sus poderes especiales de sanción y de registro para hacer fracasar esas reformas. Se quiso entonces que los nuevos tribunales no pudiesen imponer ellos también su conservadurismo estrecho y poner en peligro las grandes reformas que la revolución quería realizar, entregándose, como los antiguos parlamentos, a invasiones abusivas sobre los otros poderes con el fin de crear obstáculos a todo cambio.”<sup>2</sup>

A parte de estas razones históricas, es decir, de la extrema rigidez con la que se interpretaba el principio de división de poderes, debido al mal proceder del poder judicial, era consecuencia lógica que se hiciera manifiesta la desconfianza hacia los tribunales que se pretendía crear, pues era de suponerse que caerían en los mismos vicios que el resto de los miembros que conformaban la administración pública; también influyó otro elemento: el resolver controversias de carácter contencioso administrativo requiere conocimientos especializados en la materia administrativa. Esto aún hoy en día es absolutamente necesario.

---

<sup>2</sup>CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1973. p. 209.

Bajo esta situación, nace el Consejo de Estado Francés, ubicado dentro del Poder Ejecutivo. El sistema francés se caracterizó por la creación de este órgano dentro de la esfera formal de la administración, de acuerdo con la legislación expedida por la Asamblea Nacional Revolucionaria en el año de 1790, solamente un año después de la revolución francesa, legislación que se apoyó en la interpretación rígida de la división de poderes; en virtud de esta interpretación, los jueces ordinarios no podían resolver los conflictos administrativos.

El Consejo de Estado Francés obtuvo de manera paulatina su independencia respecto de la administración, si bien en una primera etapa que se prolonga hasta el año de 1872, funciona solo como tribunal de jurisdicción retenida, como un órgano que propone resoluciones que son suscritas posteriormente por la misma administración; y con posterioridad a la última fecha mencionada, se le otorgó el carácter de tribunal de jurisdicción delegada, es decir, que pronunciaba sus sentencias de manera autónoma e imperativa, pero lo hacía formalmente a nombre de la propia administración.

El Consejo de Estado Francés (tribunal administrativo que hasta la fecha continúa ejerciendo vigorosamente su acción jurisdiccional en Francia) ha adquirido, debido a su gran independencia frente a las autoridades administrativas y en virtud de su jurisprudencia, un prestigio muy sólido, que le ha permitido inclusive establecer las bases de la protección de los administrados, no sólo en la esfera de la legalidad, sino también en cuanto a la tutela de los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, y por ello se le ha calificado como “juez constitucional.”

Como ejemplo de esto, una de las creaciones de mayor significado de la jurisprudencia del propio Consejo de Estado Francés, es el concepto de desvío de poder, como un instrumento para el examen de las facultades discrecionales

de las autoridades administrativas, que anteriormente escapaba del control judicial y que se ha introducido también en las disposiciones legales del ordenamiento mexicano, actualmente en el artículo 51, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Hasta la fecha, el Consejo de Estado Francés es el tribunal administrativo por excelencia. Debido a su prestigio y trascendencia ha tenido influencia decisiva en varios ordenamientos e inclusive, tuvo trascendencia en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, toda vez que el Consejo del Estado Francés, se estructuró bajo la idea de que el poder judicial se encuentra obligado a no interferir en la obra de la Administración, pues ésta debe juzgarse así misma, instaurando un sistema denominado europeo, el cual influyó en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación de México, ya que en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se retoma la idea central del sistema instaurado por el Consejo del Estado Francés, al mencionar que la autoridad judicial no podrá interferir en los asuntos de índole administrativa, sino únicamente por la vía del juicio de amparo, dotando a este Tribunal de una jurisdicción delegada.

Por lo que respecta a los tribunales administrativos y el control judicial, en el sistema inglés o anglo sajón, existe la intervención preponderante de los organismos judiciales ordinarios en la decisión final de las controversias administrativas; por esta razón, también se ha dado en llamar a este sistema como “Judicialista”.

En el derecho inglés predominó durante un largo período el principio, que posteriormente trascendió a los ordenamientos que en su conjunto constituyen el sistema de derecho, conocido como common law, que implica la sujeción de las autoridades administrativas a los tribunales ordinarios por conducto de los medios de impugnación de carácter tradicional.

En nuestro país, nos explica el Dr. Serra Rojas, que fueron varios los intentos para la formación y desarrollo del “*contencioso fiscal de la federación*”, sin que alguno de ellos hubiere tenido mayor trascendencia.

Por lo que a lo largo de la historia, vimos pasar una serie de sistemas encaminados a la defensa de los particulares contra las irregularidades administrativas, sin embargo no existía alguno específicamente para impugnar la ilegalidad en que incurrían las autoridades administrativas.

De este modo tenemos que durante la época de la Colonia se ordenaba que las actuaciones que los Virreyes y Gobernadores realizaran a nombre del gobierno, y que a su vez implicaran un agravio al particular, podían ser recurridas o apeladas ante las Audiencias Reales de las Indias, en el caso de que el Virrey insistiera en la ejecución del acto recurrido, la autoridad competente era el Consejo Real de Indias, al cual se le remitían los autos a fin de emitir la respectiva resolución.

“El sistema colonial alcanzó su culminación en la “Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes del Ejercito y Provincia en el Reino de la Nueva España”, expedida en Madrid en 1786, con excepción de las materias de la Real Hacienda que tenía a su cargo la junta superior de hacienda, el cual estima el licenciado Carrillo Flores como “el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación”.<sup>3</sup>

Años después la Constitución de 1824, dotaba de ciertas atribuciones al Presidente las cuales debían someterse al consentimiento del congreso general, si se tratara de asuntos relacionados con disposiciones generales; al senado y al Consejo de Gobierno, tratándose de asuntos de los particulares; y por último debía someter a consideración de la Corte Suprema de Justicia, si

---

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 15ª edición. Editorial Porrúa. México 1995. p. 701.

su actuar versara sobre asuntos en materia contenciosa, situación que implicaba el inicio de un medio de defensa para los particulares en contra de la Administración.

Posteriormente, las Siete Leyes centralistas del 29 de diciembre de 1836, marcaban la aceptación del contencioso administrativo, pero prevalecía el principio de la división de poderes, ya que únicamente podía conocer de la materia la Suprema Corte, sin embargo no obstante haber sido reglamentada nunca tuvo aplicación efectiva para la resolución de los asuntos de esa índole.

Más tarde en las Bases Orgánicas de 1843, prevalece el principio de la división de poderes, otorgándole al poder judicial, en este caso a la Suprema Corte, el estudio de todos aquellos asuntos que versaren sobre la materia contenciosa administrativa.

Es así como establece las facultades de la Corte Suprema de Justicia, consagrando en su artículo 18, fracción VI, la facultad de conocer de los asuntos en materia contenciosa:

**Artículo 118.-** *Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:*

*VI. Conocer también en todas las instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.*

Tal y como se puede observar, es el poder judicial quien se encargaba de dirimir las controversias en materia contenciosa, sin embargo con la Ley para el Arreglo de lo contencioso administrativo se declaró la separación de las autoridades judiciales y las administrativas, ya que en ella se estableció que la autoridad judicial se encontraba impedida para conocer cuestiones administrativas, de tal modo que éstas no podían proceder contra los funcionarios públicos en el caso de que estos hubieran cometido algún delito durante el ejercicio de sus funciones, sin que antes la autoridad administrativa lo hubiera hecho.

Es así como la jurisdicción administrativa formó parte del Consejo de Estado, órgano creado para disipar las controversias de ésta índole, formado por una sección integrada por cinco consejeros, que debían ser abogados y eran nombrados por el Presidente de la República.

“Sin embargo, a pesar de este esfuerzo para legislar la materia contenciosa administrativa, la Ley para el Arreglo Contencioso Administrativo fue impugnada atendiendo a la tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, en ese entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, aduciendo que dicha ley era violatoria al principio de división de poderes, pues la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el ejecutivo y el judicial, en una sola persona, el Presidente de la República”<sup>4</sup>, situación que retomó la Constitución de 1857 en su artículo 51:

*“El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.”*<sup>5</sup>

Los primeros antecedentes del modelo contencioso administrativo, se encontraron con diversas dificultades a fin de mejorar la impartición de justicia en materia contenciosa administrativa, por lo que fue necesario crear leyes que regularan ampliamente dicho aspecto, así como un órgano que se encargara de dirimir las controversias que se suscitaban en este ámbito, sin embargo durante este periodo la materia contenciosa administrativa no logró mayores avances ya que no se concebía que la existencia de un tribunal administrativo no resultara violatorio al principio de división de poderes.

---

<sup>4</sup> RAMÍREZ CHAVERO, Iván. El juicio contencioso administrativo. Ob. p. 29.

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 704.

## **1.2 Ley sobre lo Contencioso Administrativo. (1º de Noviembre de 1865)**

Uno de los primeros antecedentes del contencioso administrativo fue la Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, misma que fue expedida bajo el régimen del Imperio de Maximiliano el 1º de Noviembre de 1865, en ella se establecía un Consejo de Estado, al que se le atribuían, entre otras facultades, la de formar el contencioso administrativo.<sup>6</sup>

En esta Ley se establecía un Consejo de Estado, el cual se constituyó a fin de “resolver como organismo de jurisdicción retenida, es decir, con la posterior aprobación de los funcionarios de administración superiores, las controversias entre los particulares y la administración pública.”<sup>7</sup>

En la citada ley se mencionaba que el poder judicial no era el órgano competente para conocer sobre cuestiones administrativas:

“Art. 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”<sup>8</sup>

Asimismo en el ordenamiento en comento, se define al contencioso administrativo como todas aquellas acciones que los particulares lleven a cabo a fin de impugnar una violación a su esfera jurídica por parte de la administración pública:

“Art. 2º. Son cuestiones contencioso-administrativas, todas las que se promuevan por cualquiera persona o Corporación reclamando un derecho

---

<sup>6</sup>Cfro. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 9ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006. p 21.

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Tomo I, 8ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 1995, pp 685-686.

<sup>8</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa México, 2005. p XXXV.



perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el Gobierno o sus agentes o por los que obran en su nombre en un asunto de cualquiera ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo. Lo son igualmente las que se promuevan por cualquiera persona o Corporación o por la administración y sus agentes, relativas a los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el derecho, así como las que se promuevan sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos.”<sup>9</sup>

Es así como la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo forma parte de los antecedentes del contencioso administrativo, en virtud de que durante el imperio de Maximiliano en el año de 1865, tuvo la intención de crear otro tribunal administrativo con el mismo nombre “Consejo de Estado”, como órgano de jurisdicción retenida, regulado por el Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como por la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento de 12 de octubre y 1º de noviembre de 1865 respectivamente, sin embargo éste no tuvo relevancia, ni vigencia institucional, ya que en México predominaba la fuerte influencia de España y Estados Unidos de Norteamérica, así como la tradición jurídica de hacer prevalecer el principio de división de poderes, circunstancias que obligaron a que únicamente existieran tribunales judiciales para conocer toda clase de conflictos.

### **1.3 Ley de Justicia Fiscal de 1936**

El 27 de agosto de 1936 se elabora la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades.

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la

---

<sup>9</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. TFJFyA. Ob. Cit. p. XXXV.

Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el poder judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.<sup>10</sup>

Por esta razón la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 explica por qué el Tribunal Fiscal de la Federación forma parte del poder Ejecutivo, sin que con ello se viole el principio constitucional de la división de poderes:

*“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda petición, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga, de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.*

*La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios*

---

<sup>10</sup>Cfro. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Ob. Cit. p. 22

*descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que respectivamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado, con la connotación que a esos términos señala la teoría del derecho administrativo ni, consecuentemente, que tenga la estructura de tales entidades. Si se menciona a dichos establecimientos, es sólo para mostrar que en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejerce, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.*

*El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la Ley se establece el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe de dictar nueva resolución la autoridad fiscal.”<sup>11</sup>*

Así, el Tribunal asumió el conocimiento de los asuntos inconclusos, promovidos ante el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, los cuales quedaron suprimidos al derogarse todas las disposiciones que otorgaban su competencia, de este modo los numerales de la Ley Orgánica de la Tesorería y el Código Federal de Procedimientos Civiles que

---

<sup>11</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. TFJFyA. Ob. Cit. PP. 15-16.

regulaban y establecían el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante tribunales federales fueron igualmente derogadas.

La precitada Ley fue expedida el 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, para entrar en vigor el 1º de enero de 1937, en esta última fecha el Tribunal inicia su funcionamiento con quince Magistrados funcionando en Pleno y cinco Salas, al primero lo integraron todos los magistrados y las segundas funcionaron con tres Magistrados cada una.<sup>12</sup>

La Ley de Justicia Fiscal, estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que contempló el contenido de la Ley de Justicia Fiscal.

La trascendencia de la Ley de Justicia Fiscal, radica en que fue el primer ordenamiento legal en el que se estableció la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, con ello se confió la impartición de justicia administrativa a un tribunal que resolvería mediante una jurisdicción delegada, pues sus fallos los dictaba a nombre del poder ejecutivo.<sup>13</sup>

A partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en la Ley de Justicia Fiscal, se instituyó que este sería el órgano competente para dirimir las controversias suscitadas en materia contenciosa administrativa, dictando sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, pero independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como de cualquier otra autoridad administrativa, de tal modo que en los subsecuentes ordenamientos legales así se estableció.

---

<sup>12</sup> Cfro. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso. México 1999, Editorial Porrúa, Página 294.

<sup>13</sup> Cfro. RAMÍREZ CHAVERO, Iván. El juicio contencioso administrativo. Ob. p. 33.

## 1.4 Código Fiscal de 1938

El Código Fiscal de la Federación de 1938 fue el primer intento concreto de una regulación legal de la actuación de la administración pública en materia fiscal, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal, ya que no se limitaba solo al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarcó por entero a la administración pública hacendaria. De esta manera, se completó la legislación fiscal al reglamentar no solamente lo contencioso, sino también la fase oficiosa fiscal.<sup>14</sup>

La Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, que recogió el contenido de dicha Ley, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando, tal y como lo fueron el Reglamento interior del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1940; la Ley de Depuración de Créditos de 1942, que otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal; Acuerdo que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito público para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante convenios, de 1945; la Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1949; y la Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, de 1948.<sup>15</sup>

De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales

---

<sup>14</sup> Cfro. García Caceres, Jorge Alberto. Evolución de la Justicia fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año II, número 3, Pág. 83 y 84.

<sup>15</sup> Cfro. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. TFJFyA. p. 151.

emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.<sup>16</sup>

De este modo, resulta evidente que el Código Fiscal de 1938 al ampliar la competencia del Tribunal Fiscal, constituyó un gran avance para regular el aspecto tributario en nuestro país, mejorando la situación de la Hacienda Pública y la de los Contribuyentes.

El 19 de febrero de 1941 fue publicado en el Diario Oficial el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación, en el cual se establecía las condiciones de trabajo para el Tribunal de referencia, sin embargo la necesidad de expedir una ley que tuviera por objeto regular la estructura y el funcionamiento de un órgano constitucionalmente reconocido, era imprescindible.

El 1º de enero de 1947 se reformó el Código Fiscal de la Federación de 1938, en el cual el Tribunal queda integrado por veintiún Magistrados y para el cumplimiento de sus funciones actuó en Pleno y con siete Salas, estas últimas con tres Magistrados cada una de ellas.

El 1º de enero de 1962, se reforma y adiciona al Código Tributario en cita, el número de Magistrados a veintidós, para que el Presidente del Tribunal deje de

---

<sup>16</sup> Cfro. <http://www.tfja.gob.mx>, 8 de Enero de 2007.

formar parte de las Salas, salvo para suplir faltas temporales de alguno de sus Magistrados que no excedieran de un mes.

Finalmente se publicó el 19 de enero de 1967 en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con la que se complementó su estructura legal, en la cual el Presidente de dicho Tribunal ya no formó parte de las Salas. Esta Ley Orgánica contiene la organización y atribuciones propias del Tribunal que propician la posibilidad de desarrollar un sistema más completo del contencioso administrativo, ya que en ella se consignaron todas las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal, las cuales se encontraban previstas por el Código Fiscal de la Federación hasta la reforma efectuada en la misma fecha.

### **1.5 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1967.**

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación resurgieron las tesis que sostenían la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, sin embargo el día 16 de diciembre de 1946 se reformó el artículo 104, fracción I constitucional, en el cual se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

El 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con la que se complementó su estructura legal, en la cual el Presidente de dicho Tribunal ya no formó parte de las Salas, asimismo se reafirmó la autonomía con la que contaba dicho tribunal y las garantías que se les otorgaban a los magistrados que lo integraban.

De tal forma se eliminaron las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación que eran previstas por el Código Fiscal hasta ese entonces.

Con relación a lo anterior, surgió una nueva reforma constitucional, ello con el objeto de desterrar en definitiva los argumentos y dudas sobre la posible inconstitucional de los Tribunales Administrativos y en este caso del Tribunal Fiscal de la Federación el 19 de junio de 1967, se adicionó un párrafo a la fracción I del numeral 104 de nuestra Ley Suprema, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, para autorizar por leyes federales el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y de los particulares. Dicha disposición se incorporó en la fracción XXIX-H, del artículo 73 constitucional, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, para entrar en vigor el 15 de enero de 1988, en donde se autoriza que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que vengan a crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Federación y del Distrito Federal.

### **1.6 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1978.**

Mediante la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 2 de febrero de 1978 vigente a partir del 1º de agosto de ese año, se desconcentra la organización y funcionamiento de ese organismo jurisdiccional con una Sala Superior y con sus Salas Regionales.

Lo anterior, tal y como lo menciona la exposición de motivos de dicha ley, con el objeto de “acercar la autoridad a los lugares donde se exija la atención de los asuntos, y de elevar el nivel de eficiencia de la función pública, al mismo



tiempo que se promueve el desenvolvimiento de las regiones del interior del país.”<sup>17</sup>

En efecto, dichas modificaciones atendían al hecho de que la Secretaría de Hacienda estaba creando unidades administrativas regionales a las que les delegaba el despacho de los asuntos, de acuerdo a la circunscripción territorial que a cada una les correspondiera.

De tal modo, que al momento en que estas determinaran créditos fiscales, los mismos pudieran ser impugnados en su propia región acudiendo a una Sala Regional que coincidiera a la circunscripción territorial a la que pertenecen .

Efectivamente, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1978, reestructura a dicho órgano a fin de que su integración concordara con las múltiples modificaciones efectuadas a la Administración Pública.

De este modo, se puede observar que durante el transcurso del tiempo la organización del Tribunal Fiscal de la Federación ha ido evolucionando a fin de atender con mayor eficiencia las necesidades surgidas a fin de garantizar la defensa del interés público, así como los derechos e intereses de los particulares, adaptándose a los múltiples cambios sociales, políticos y económicos.

### **1.7 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1995 (hoy Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).**

La expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, amplió la competencia material de dicho órgano jurisdiccional, dado que de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo 11 de dicho

---

<sup>17</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. TFJFyA. Ob. Cit. p. 247.

ordenamiento legal, sería competente para conocer de resoluciones que recayeran al recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“Se incorporó en favor de este tribunal el conocimiento de casi la totalidad de las materias administrativas que conocen las dependencias de la administración pública federal centralizada, en virtud que de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo 11 de dicho ordenamiento, es competente para conocer de las resoluciones al recurso de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual es procedente para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, de las materias que regula dicho ordenamiento procedimental.”<sup>18</sup>

Esta ley es uno de los antecedentes más trascendentales de la evolución del contencioso administrativo en México, toda vez que la misma permite que el Tribunal Fiscal de la Federación, amplié su competencia, haciendo evidente la transformación de dicho tribunal el cual fue de una competencia restringida, pues únicamente podía conocer de asuntos en materia fiscal, a la que se le otorgó mediante esta ley, sometiendo a su estudio asuntos en materia administrativa.

Lo anterior, trajo como consecuencia el cambio de denominación de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, Artículo Primero Transitorio, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2000.

### **1.7.1 Reforma 30 de diciembre de 1996.**

La reforma efectuada a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el 30 de diciembre de 1996, se efectuó como resultado de las modificaciones

---

<sup>18</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/el/el12.htm>. 12 de Agosto de 2007.

realizadas al Código Fiscal de la Federación, en específico al artículo 239-A, en el que se adecua el régimen de competencia de la sala superior y de las salas regionales para resolver por atracción los juicios atendiendo a sus características especiales, mismas que tuvieron por objeto lograr una mejor distribución de la impartición de justicia en el juicio de nulidad, seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por tal motivo, se derogaron los artículos 20, fracción II y 37, fracción v, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, referentes a la tramitación del recurso de apelación, “que había ocasionado una centralización de la segunda instancia del juicio de nulidad, ya que su resolución corresponde en exclusiva a la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que tiene su sede en la Ciudad de México. (se deroga la Sección Segunda del Capítulo X del Título Sexto, denominada "De la apelación", que comprende los artículos 245, 246, 247 y 249 segundo párrafo, Código Fiscal de la Federación)”<sup>19</sup>

En ese sentido, al derogar los preceptos legales en los que se establecía el recurso de apelación se buscó dar una mejor distribución a la impartición de justicia.

De tal modo, que esta medida contribuyó a unificar los recursos procesales que las autoridades demandadas tienen a su alcance para impugnar las sentencias definitivas que dictan las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

Asimismo, favoreció la regionalización de la justicia fiscal, con respeto al principio de igualdad procesal y el de justicia pronta y expédita (artículos 239-A y 248 del Código Fiscal de la Federación).

”Igualmente, consideró pertinente efectuar algunas correcciones en las

---

<sup>19</sup> <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp>DICTAMEN/ORIGEN 12 de agosto de 2007.

propuestas de modificaciones a los artículos 239-A fracción II, inciso c del Código Fiscal de la Federación, así como a la fracción VI de las disposiciones transitorias del citado ordenamiento, con objeto de hacer más clara la disposición que se modifica evitando que pueda dar lugar a interpretaciones erróneas.”<sup>20</sup>

Por lo que se reformaron los artículos 16, fracción V y 20, fracción I, inciso c, estableciendo que el Pleno ya no resolvería por atracción los juicios en que era necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, así como los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia.<sup>21</sup>

Sin embargo, con la reforma de 1996 se señala que el Pleno sólo resolverá por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación.

Las Secciones de la Sala Superior antes de la reforma en comento ejercían la facultad de atracción en los juicios que el Presidente del Tribunal estimara de importancia y trascendencia; aspecto que fue modificado a fin de que únicamente resolvieran por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, tal y como se observa a continuación:

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1996)

**Artículo 239-A.-** El Pleno o las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

I. Revisten características especiales los juicios en que:

---

<sup>20</sup> <http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?DICTAMEN/ORIGEN> 12 de agosto de 2007.

<sup>21</sup> Cfro. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. TFJFyA. Ob. Cit. p. 458.

a). El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, o

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

De esta forma, podemos considerar que las reformas efectuadas al Código Fiscal de la Federación, cuyos efectos se vieron reflejados en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, resultaron oportunas, en virtud de que permitieron proveer de una mejor distribución de la justicia impartida por el Tribunal Fiscal de la Federación, asimismo impusieron a la Sala Superior de ese órgano colegiado observar que los juicios sobre los que pretendieran ejercer su facultad de atracción cumplieran con los requisitos previstos en el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, procurando el respeto al principio de igualdad procesal y de justicia pronta y expedita.

### **1.7.2 Reforma 23 de enero de 1998.**

La reforma de 23 de enero de 1998, fue consecuencia de las diversas reformas efectuadas a nuestra Ley Suprema con el objeto de prevalecer la nacionalidad mexicana:

“Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado mexicano, tanto de identificar y determinar quienes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A) del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

Se cuida en todo momento que los mexicanos continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr este objetivo, se establece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

Por otra parte, se mantienen y fortalecen, tanto en el artículo 30 como en lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio, como en el artículo 37, en lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización,

acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países”<sup>22</sup>

Por tal motivo, se reforma el artículo 4, referente a los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, lo anterior debido a las reformas constitucionales referentes a la nacionalidad, efectuadas como consecuencia de la demanda de varios grupos de mexicanos por nacimiento que por diversas circunstancias económicas y familiares tuvieron que emigrar al extranjero, y que con motivo de la cultura, tradiciones y valores nacionales frecuentemente, ocasionaba que esos mexicanos no adoptaran la nacionalidad que otros Estados les ofrecían, encontrándose en situación de desventaja frente a los nacionales de esos Estados.

“Artículo 4o. Para ser magistrado del tribunal fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con siete años de práctica en materia fiscal.”<sup>23</sup>

La principal causa de esta reforma fue el hecho de seguir con los lineamientos planteados en la Constitución, a fin de fomentar la no pérdida de la nacionalidad mexicana, razón por la cual se establecieron nuevos requisitos para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que solo

---

<sup>22</sup><http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=147&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=20/03/1997&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS> 4 de Septiembre de 2007.

<sup>23</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995, Reforma 23 de enero de 1998. pp. 484 y 485.

los mexicanos por nacimiento tuvieran el beneficio o la posibilidad de acceder a un cargo de tal magnitud.

### **1.7.3 Reforma 31 de diciembre de 2000.**

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los años se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

A efecto de robustecer lo anterior, se cita parte de la Exposición de Motivos de la reforma de 31 de diciembre de 2000:

“Por lo que hace a la negativa ficta, el proyecto incorpora a la legislación orgánica del Tribunal, la disposición referente a esta institución, facultando para conocer de toda resolución negativa ficta que se origine en aquellos asuntos relativos a su competencia expresa, aun cuando las autoridades a las que se les atribuyan, no sean formalmente, autoridades fiscales...”

Por lo que toca a los documentos que se deben adjuntar a la demanda, se simplifica...

Por otra parte y al igual que hasta ahora, en el caso de créditos fiscales se suspende el procedimiento siempre que exista la correspondiente garantía al interés fiscal.

Se plantea al respecto regular de manera más precisa el procedimiento de notificación a través de transmisión facsimilar o electrónica...

Asimismo, se propone a esa Soberanía la regulación específica de las diligencias de exhorto, a fin de lograr el desahogo de alguna prueba admitida o la notificación de algún acuerdo o resolución dictado por alguna Sala o Sección del Tribunal que deba ser practicado por otra Sala o en una región distinta a la de su sede.

En atención a los requerimientos de impartición de justicia administrativa...ha considerado necesario el establecimiento de varias Salas Regionales, bajo los principios de regionalización y distribución equitativa de los asuntos a su cargo.<sup>24</sup>

De lo anterior se desprende claramente, que la finalidad de la reforma en comento fue dar mayor certeza jurídica al procedimiento seguido ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que el mismo amplió su competencia ya no solamente aspectos de carácter fiscal, sino que intensificó su competencia en la materia administrativa, asimismo redistribuyó

---

<sup>24</sup> De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. TFJFyA. Ob. Cit. pp. 491-493.



el trabajo de las Salas mediante la regionalización de las mismas, con lo cual busca cumplir el principio de justicia pronta y expedita.

En efecto, las reformas que se propusieron, tomaron como eje central el de la seguridad jurídica, procurando dar mayor certidumbre a las partes en el juicio.

Adicionalmente, la reforma persigue como objetivos la simplificación de trámites y el ordenamiento de ciertas funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, particularmente en lo que respecta a su régimen interno.

#### **1.7.4 Reforma 26 de enero de 2006.**

El 26 de enero de 2006, se publicó la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se adiciona un segundo párrafo al artículo 1º, quedando de la siguiente manera:

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

El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será elaborado exclusivamente por sus órganos internos en los términos de esta ley y enviado al Ejecutivo Federal para su trámite correspondiente. Dicho proyecto de presupuesto solo podrá ser modificado por la Cámara de Diputados.”<sup>25</sup>

Con lo anterior, se le otorga al Tribunal autonomía presupuestaria, a fin de que su labor jurisdiccional no se vea mermada debido a la reducción de presupuesto que en los anteriores años se había efectuado, afectando que no obstante la enorme carga de trabajo, debido al bajo presupuesto no se hayan podido crear nuevas Salas, a fin de atender el exceso de trabajo, por lo que se propone que la Cámara de Diputados será quien analice el presupuesto que elabore el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por conducto de sus órganos competentes, sin la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues esta sometida a la jurisdicción del tribunal por lo que no puede ser la rectora de su economía.

---

<sup>25</sup><http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp> 14 de Agosto de 2007.

En ese sentido, se puede concluir que con dicha reforma se busca reafirmar la imparcialidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues le da autonomía para administrar su presupuesto, atendiendo a las necesidades de su labor jurisdiccional, sin la intervención de una autoridad que es parte en diversos juicios que se someten al estudio de ese Tribunal, hecho que podría afectar su naturaleza imparcial al momento de emitir una sentencia.

Asimismo, no debemos pasar por alto que mediante la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se consignaron todas las normas relativas a la substanciación del juicio contencioso administrativo que el Código Fiscal de la Federación contemplaba en el Título VI, de tal manera que el juicio contencioso administrativo ya no solo procede contra las resoluciones administrativas que se establecen en la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino que también, procede contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, situación que conlleva a que se amplié la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual en el siguiente capítulo se estudiará más a fondo.

### **1.8 Estructura orgánica del TFJFyA**

Como señalamos con anterioridad, en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra prevista actualmente la estructura y competencia de este tribunal, el artículo 1º de este ordenamiento señala lo siguiente: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>Artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2007.

Asimismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula el proceso que se desarrolla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA), éste es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la misma ley establece.

El artículo 2º de la LOTFJFA, señala que el Tribunal se integra por una Sala Superior, por las Salas Regionales y por la Junta de Gobierno y administración.

El artículo 3º de la LOTFJFA, señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los servidores públicos siguientes:

- I. Magistrados de Sala Superior;
- II. Magistrados de Sala Regional;
- III. Magistrados Supernumerarios de Sala Regional;
- IV. Secretario General de Acuerdos;
- V. Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;
- VI. Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;
- VII. Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;
- VIII. Actuarios;
- IX. Oficiales Jurisdiccionales;
- X. Contralor Interno;
- XI. Secretarios Técnicos, Operativos o Auxiliares;
- XII. Director del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa, y
- XIII. Los demás que con el carácter de mandos medios y superiores señale el Reglamento Interior del Tribunal y se encuentren previstos en el presupuesto autorizado.

El artículo 4° de la LOTFJFA, señala que el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente.

En el artículo 5° se establece que los Magistrados de Sala Superior serán nombrados por un periodo de quince años improrrogables, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento.

Los Magistrados de Sala Regional y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional serán nombrados por un periodo de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento.

Las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados de Sala Regional, podrán ser consideradas para nuevos nombramientos.

Las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, no podrán ser nombradas nuevamente para ocupar dicho encargo.

Respecto de la integración de la Sala Superior el artículo 7° de la ley en comento señala que la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los periodos que señala esta Ley.

La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior formen parte de la Junta de Gobierno y

Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta.

El Pleno estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior.

Las Secciones estarán integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno.

El artículo 28 de la LOTFJFA establece que el Presidente del Tribunal será electo por el Pleno de la Sala Superior en la primera sesión del año siguiente a aquél en que concluya el periodo del Presidente en funciones. Durará en su cargo tres años y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato siguiente.

El artículo 31 de la LOTFJFA, señala que el Tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres Magistrados cada una. Éstas Salas conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en el artículo 15 de la Ley en comento, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior.

El artículo 32 indica que el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal, conforme a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia.

En cada una de las regiones a que se refiere el artículo anterior habrá el número de Salas que establezca el Reglamento Interior del Tribunal, en el que también se determinará la sede, su circunscripción territorial, la distribución de expedientes, la fecha de inicio de funciones y, en su caso, su especialidad.

En el artículo 34 establece que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

I. Se trate de personas morales que:

a. Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o

b. Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.

II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y

III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

Para los efectos de los artículos antes citados el artículo 23 del RITFJFA señala, que el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;

II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;

III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;

IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;

- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Asimismo, el artículo 24 del RITFJFA establece que en las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:

- I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;
- II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;

IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;

V. Región del Norte-Centro II: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;

VI. Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;

VII. Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;

VIII. Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;

IX. Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;

X. Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;

XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo -México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo -México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;

XII. Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;

XIII. Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;

XIV. Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;

XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;

XVI. Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;

XVII. Región Metropolitana: Once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;



XVIII. Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;

XIX. Región Chiapas -Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;

XX. Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

## Salas Regionales<sup>27</sup>



I.	<b>Noroeste I</b>	XII	<b>Oriente</b>
II.	<b>Noroeste II</b>	XIII	<b>Golfo</b>
III	<b>Noroeste III</b>	XIV	<b>Pacífico</b>
IV	<b>Norte Centro I</b>	XV	<b>Sureste</b>
V	<b>Norte Centro II</b>	XVI	<b>Peninsular</b>
VI	<b>Noreste</b>	XVII	<b>Metropolitana</b>
VII	<b>Occidente</b>	XVIII	<b>Golfo Norte</b>
VIII	<b>Centro I</b>	XIX	<b>Chiapas Tabasco</b>
IX	<b>Centro II</b>	XX	<b>Caribe</b>
X	<b>Centro III</b>	XXI	<b>Pacífico Centro</b>
XI	<b>Hidalgo México</b>		

<sup>27</sup> <http://www.tfja.gob.mx>, 16 de octubre de 2007.

De acuerdo con lo anterior, la prestación del servicio de justicia fiscal y administrativa es accesible a toda la población mexicana, de manera expedita, cómoda y confiable; al tiempo que se difunden las instituciones constitucionales, tributarias, administrativas y procesales, que son la sustancia de la justicia fiscal y administrativa, con lo que se satisfacen a los derechos de los gobernados, cobrando impulso y desarrollo esta materia que es piedra angular del derecho público, tal como fue previsto por el Maestro Don Antonio Carrillo Flores, autor intelectual de la ley que creo este Tribunal, que ha sido fuente de inspiración y ejemplo a seguir para otros tribunales nacionales de esta especie, así como para algunos países de América Latina para orgullo de México.

## CAPITULO II. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### 2.1 Partes en el juicio.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, denomina el término parte como: *“las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean.”*<sup>28</sup>

En la relación procesal el concepto de parte presupone la existencia de una contienda, un litigio, en la que las partes que intervienen alegan cada cual su derecho.

---

<sup>28</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tomo II, Porrúa, S.A., México, 1998, Pág. 493.

Atendiendo a la doctrina de Carnelutti, el término parte se divide en sentido material y en sentido formal. En el primer caso, se refiere al sujeto de la relación sustancial, es decir, el sujeto de los derechos o de las obligaciones en conflicto, el cual puede ser beneficiado o perjudicado por la resolución que se emita. En sentido formal, es aquel sujeto del proceso, que sin verse afectada en forma particular en su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia, tiene atribuciones, otorgadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con el objeto de que se emita una resolución que afectará la esfera jurídica de otras personas, como lo son las parte materiales.<sup>29</sup>

De este modo, tenemos que el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala como partes del juicio contencioso administrativo a los 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.

---

<sup>29</sup> Cfro. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Ob. Cit. p. 100.

De lo anterior, se desprende que principalmente las partes en el juicio contencioso administrativo son dos, el demandante y el demandado; y ocasionalmente existe un tercero interesado, mismo que no en todos los juicios se presenta.

### **Demandante.**

El demandante, “es aquel que ejercita la acción procesal mediante la interposición de una demanda ante un órgano jurisdiccional o aquel a cuyo nombre se interpone.”<sup>30</sup>

“Para que la demanda pueda ser declarada admisible, es necesario también que el promovente justifique, por una parte, un interés para actuar ante el tribunal y, por otra parte, su capacidad para actuar en juicio.

El interés para actuar se justifica por el un interés que se desprenda del hecho que el acto impugnado le cause un daño directo. Esto significa que provoque en el demandante un perjuicio o que le niegue la reparación de un derecho al cual pretende acceder legítimamente.

Por otra parte, no basta con que el promovente invoque la lesión de interés personal y legítimo tutelado por la ley, sino que además debe acreditar que él es el destinatario directo de la decisión impugnada y que esta le causa un daño directo.”<sup>31</sup>

En efecto el demandante o actor dentro del juicio contencioso administrativo es quien promueve el juicio, y dicho carácter puede recaer en una persona

---

<sup>30</sup> MARGAINT MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 8ª Edición. Editorial Porrúa 1999, Pág. 142.

<sup>31</sup> VÁZQUE ALFARO, José L. El Control de la Administración Pública en México, Editorial UNAM, 1996, p.197

física o en una personal moral, o incluso en la autoridad administrativa tratándose de una demanda de Lesividad.

De conformidad con el artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el demandante puede serlo un particular o la autoridad fiscal; en el primer caso cuando se solicita la nulidad de una resolución que causa agravio y en el segundo cuando se pide la nulidad de una resolución favorable a un particular.

De lo anterior, se advierte que no solamente los particulares tienen el carácter de demandante, sino también las autoridades administrativas, juicio que doctrinalmente se le conoce como juicio de lesividad, mismo que se ha creado como una limitación o freno a la facultad revocadora de la administración pública.

“Para considerar la procedencia del juicio de Lesividad la doctrina ha considerado que la resolución favorable al particular deberá, en primer lugar, ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existirían límites para su revisión de oficio en sede administrativa, en segundo lugar, dicha resolución deberá resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.”<sup>32</sup>

Ahora bien, cabe señalar que la parte actora debe acreditar estar legitimado para interponer una demanda ante el Tribunal, es decir, debe demostrar que la resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y que la misma le causa agravio.

---

<sup>32</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Ob. Cit. p. 104.

Asimismo, es de señalarse que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante salvo cuando se impugnen diversas resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, en donde se deberá de designar a un representante común, y en caso de no hacerlo lo hará el Magistrado Instructor al admitir la demanda.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ante el Tribunal no procede la gestión de negocios, por tanto, quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar, en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

Ahora bien, tratándose de la representación de los particulares, esta se deberá otorgar mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

**“Artículo 5:**

...

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.”<sup>33</sup>

Al efecto, resultan aplicables los siguientes criterios sustentados por el TFJFA, los cuales se señalan a continuación:

**JUICIO DE NULIDAD. DEMANDANTE EN EL CONCEPTO DE.**

El artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece algunos de los requisitos que se deben indicar en la demanda de nulidad, tales como el nombre, domicilio fiscal y en su caso, clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante. Una recta interpretación de esa disposición legal lleva a establecer que al referirse al

---

<sup>33</sup> Artículo 5 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

"demandante", alude precisamente a aquella persona a quien perjudica el acto que se reclama al través del juicio de nulidad, quien tiene en estricto sentido la calidad de actor en ese procedimiento, siendo impropio jurídicamente cualificar como demandante en el juicio de nulidad sólo al suscriptor de la demanda, ya que pueden existir dos supuestos con relación a quien presenta la demanda de nulidad, el primero cuando quien la suscribe lo es el propio demandante, y el segundo cuando quien lo hace es la persona que legalmente representa al demandante, en cuyo caso se trata de representante del mismo. Por tanto, si el suscriptor de la demanda de nulidad lo es quien se ostenta como representante del afectado por el acto que se impugna, los datos que debe proporcionar son aquellos que corresponden al actor quien tiene el carácter de demandante como parte en el juicio de nulidad, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I, del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación. Esto es, cuando el artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación dispone que se contengan en la demanda el nombre, el domicilio fiscal y en su caso la clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante, se refiere a que tales datos corresponden al actor y no a quien en su representación intenta el juicio de nulidad, quien no obstante suscribir la demanda respectiva no tiene la calidad de "demandante" a que se refiere la citada disposición legal, de manera que si sólo proporciona en la demanda de nulidad los datos de él como promovente, y la misma es desechada porque no se indicaron los datos del demandante, es correcta la decisión de la autoridad y no existe indebida interpretación de la referida disposición legal.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 315/95. Eusebio Ordaz Ortiz. 4 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: José Guillermo Zárate Granados.<sup>34</sup>

De lo anterior, claramente se desprende que el demandante será aquella persona a la que la el acto administrativo vulnere su esfera jurídica, de igual modo tenemos que en el caso de las personas morales, éstas actuaran por conducto de su administrador o administradores, tal y como lo aborda el siguiente criterio:

**“REPRESENTACIÓN DE UNA PERSONA MORAL EN EL JUICIO DE NULIDAD.-** Conforme a lo señalado por el artículo 10 de la Ley de Sociedades Mercantiles, la representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administrador o administradores, quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, salvo lo que expresamente establezcan la ley y el contrato social. Por tanto, si conforme a la escritura constitutiva de una sociedad, la representación de la misma recae en un Consejo de Administración, sin hacer mención que dicha facultad pudiera ser ejercida tan solo por el Presidente del Consejo, ello evidencia que el contrato social no le otorga facultades para comparecer por sí solo en

---

<sup>34</sup> Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Agosto de 1995 Tesis: XVI.1o.2 A Página: 543



nombre y representación de la persona moral aludida, de manera que se da una gestión de negocios prohibida por el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, actualizándose el supuesto previsto por la fracción XIV del artículo 202 del mismo ordenamiento.

Juicio No. 1682/98.- Sentencia de 26 de noviembre de 1999, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Mario de la Huerta Portillo.- Secretaria: Lic. María Concepción Aguilar Aréchiga.<sup>35</sup>

El demandante, podrá nombrar un representante legal, cuya personalidad deberá acreditar mediante la exhibición de la escritura pública correspondiente, en la que se acredite que cuenta con las facultades de representación necesarias para la interposición del juicio contencioso administrativo.

**“PERSONALIDAD.- SU ACREDITAMIENTO MEDIANTE ESCRITURA PUBLICA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, NO REQUIERE SU INSCRIPCION EN EL REGISTRO PUBLICO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, la representación de los particulares puede acreditarse mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo tanto, si al promoverse un juicio, el demandante acredita su personalidad exhibiendo testimonio de una escritura pública protocolizada ante notario público, debe considerarse que se cumple con lo dispuesto en el numeral aludido. Debiendo tomarse en cuenta que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley del Notariado aplicada, un documento tiene la calidad de escritura pública cuando se autentica por un notario que asienta en su libro autorizado el acto jurídico que se hace constar, así como las firmas de los comparecientes y la firma y sello del notario, y de manera similar se establece como requisitos para la validez del testimonio en que se contenga esta escritura, el sello y firma del notario. Por ello, la omisión de inscripción en el Registro Público de Comercio del acto protocolizado ante notario, no afecta la característica de escritura pública del testimonio con que se acredita la personalidad.

Juicio Atrayente No. 351/92/309/92-VI.- Resuelto en sesión de 3 de febrero de 1995, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.- Secretaria: Lic. Guadalupe Camacho Serrano.

(Tesis aprobada en sesión de 3 de febrero de 1995).<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Tesis Aislada, sustentada por la Tercera Sala Regional de Occidente (Aguascalientes), publicada en la Revista de este Tribunal, Año II, No. 23, Junio 2000, Página 222.

<sup>36</sup> Criterio sustentado por Sala Superior actuando en Pleno, Tercera Epoca, publicado en la Revista de este Tribunal, Año VIII, No. 86, Febrero de 1995, Página 17.

En efecto, el juicio contencioso administrativo podrá ser interpuesto por aquella persona a la que se cause un perjuicio con determinado acto administrativo, persona que podrá ser física o moral, a la que se le denominará demandante, de igual modo se tiene que el demandante también puede ser la autoridad que dicte el acto administrativo, en el caso de una demanda de Lesividad.

### **Demandado.**

El término demandado “es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional y a la cual se exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada.”<sup>37</sup>

El demandado, podrá ser un particular o la autoridad fiscal, lo cual se encuentra contemplado en el artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativa en el cual se establece que los demandados serán:

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

I. El demandante.

**II. Los demandados.** Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

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

c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan 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.

---

<sup>37</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México 1990. Pág.235

En ese sentido, el demandado puede ser tanto el particular o la autoridad, en el caso específico del particular, se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en la resolución administrativa que la autoridad busca impugnar mediante demanda de Lesividad.

En cuanto a la autoridad, se tendrá como demandada a la que haya sido responsable de la emisión de la resolución impugnada.

Asimismo, se tendrá como autoridad demanda al Jefe del Servicio de Administración Tributaria o al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad emisora de la resolución impugnada, en este caso se señalan como partes en el juicio de nulidad al titular de la dependencia administrativa de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada, en virtud de que la relación jurídica en que está constituida la Administración Pública centralizada hace posible que exista una responsabilidad en que incurra el superior respecto del control y vigilancia que está obligado a observar respecto a sus inferiores<sup>38</sup>, por tal motivo en el caso de que éstos últimos emitan una resolución que no se encuentra apegada a derecho significa que los superiores jerárquicos no están cumpliendo con la obligación de control y vigilancia, hecho que sin lugar a dudas los hace responsables y por tal motivo deben ser señalados como autoridad demandada.

De igual modo, tiene el carácter de autoridad demandada el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mismo que podrá apersonarse en todos aquellos

---

<sup>38</sup> CFRO. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México 2006, p. 403.

juicios en los cuales se controvierta actos de autoridades federativas coordinadas emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales, así como en los juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Por cuanto hace a la representación de las autoridades, corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

### **Tercero interesado.**

“Se señala como parte en el juicio a un tercero, siempre y cuando pueda ser afectado por la pretensión del actor si es que logra una sentencia a su favor. Esta medida es sana en tanto que impide el que una vez concluido un juicio tenga que seguirse otro diverso contra todos aquellos afectados por la sentencia declarativa favorable así obtenida, que no pudieron comparecer a juicio por no ser parte en la relación de controversia. De esta manera se establece además de una economía de tiempo y esfuerzo para el actor, la garantía de audiencia para todos aquellos que puedan ser afectados por una resolución favorable.”<sup>39</sup>

En efecto, el tercero en el juicio contencioso administrativo colabora con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas, pues de obtener la parte demandante sentencia favorable sus intereses jurídicos se verían afectados, por tal motivo deben hacer valer conceptos de impugnación, que al

---

<sup>39</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. pp. 403-404.

igual que la parte demandada, se encaminen a la defensa de la resolución que por esa vía se impugna.

Al respecto, el siguiente criterio nos explica que la determinación del tercero interesado es un requisito que debe cumplir la demanda:

**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.<sup>40</sup>

Claramente se puede observar, que la determinación del tercero interesado, cuando existe, es indispensable pues la resolución que se impugna mediante el juicio contencioso administrativo repercute en su esfera jurídica, por lo tanto es indispensable que sea llamado a juicio, a fin de que haga valer lo que a su derecho convenga.

En ese sentido, la fracción III del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el carácter de tercero es aquél que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante, y que por lo tanto pueda resultar perjudicado en sus intereses con la sentencia que se dicte.

---

<sup>40</sup> Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Julio de 2004, Tesis: VII.2o.C.4 A, página: 1821.

El escrito a través del cual se apersona el tercero interesado deberá contener los requisitos que se señalan para la presentación de la demanda o de la contestación, según corresponda, así como las causas que lo faculten o que justifiquen su interés jurídico para intervenir en el juicio.

La condición de tercero interesado surge de un derecho subjetivo, que nace a través de una resolución administrativa que le resulta favorable, pero la cual se busca impugnar mediante el juicio contencioso administrativo, es por ello que el tercero tiene interés jurídico para intervenir en dicho juicio, de tal modo que pueda estar en posibilidad de hacer valer argumentos encaminados a defender la legalidad de la resolución que es objeto de controversia, pues en el caso de que se declare la nulidad, evidentemente sus derechos se verían afectados.

## **2.2 PROCEDENCIA DEL JUICIO.**

El juicio contencioso administrativo constituye la primera instancia de control jurisdiccional de la legalidad de las actuaciones de la administración pública, ya sea que el particular o la propia autoridad consideren que los actos que fueron emitidos presentan elementos de ilegalidad.

Tal y como se abordó en el primer capítulo de esta tesis, a lo largo de la historia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha ido ampliando su competencia material pasando de ser un tribunal de jurisdicción delegada a uno de plena jurisdicción, es decir que con la tramitación de los juicios ante este tribunal se podrá declarar además de la nulidad de algún acto administrativo, la existencia de algún derecho por parte del particular no reconocido por la autoridad administrativa, como puede ser el caso de que por la existencia de algún derecho subjetivo del particular no se le deba cobrar determinado impuesto.

En ese tenor el artículo 14 de la Ley Orgánica del TFJF y A establece las materias en las cuales podrá promoverse este juicio ante el mencionado tribunal:

**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.

Cuando 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.

De lo anterior, claramente se puede observar que la materia tributaria como materia originaria respecto de la procedencia de los juicios ante el TFJF y A es la que con más amplitud se encuentra prevista dentro de la competencia



de ese tribunal, abarcando prácticamente todas las posibles resoluciones que se pudieran emitir en la referida materia.

Asimismo, pueden ser materia de este juicio las resoluciones que son emitidas por organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, atendiendo a que la Ley del Seguro Social señala que los créditos a favor de éste tendrán el carácter de fiscales.

Igualmente, son impugnables las resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado, así como las que causen agravio en materia fiscal, las que impongan multas por infracciones a las normas tributarias, las que resuelvan recursos de revocación en materia fiscal, entre otras.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el legislador pretendió crear un nuevo marco jurídico con el propósito de mejorar la impartición de la justicia administrativa, es por ello que incorpora a la procedencia del juicio contencioso administrativo la posibilidad de que los particulares puedan impugnar no solamente los actos administrativos de carácter individual que les causen perjuicio, sino que ahora podrán impugnar por esta vía resoluciones administrativas de carácter general, como lo son los acuerdos de carácter general y los decretos, excluyendo de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los reglamentos.

En ese sentido, el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (en adelante LFPCA) establece la procedencia del juicio, a saber:

**Artículo 2.** 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.

Como se puede observar, del citado artículo se desprende que el juicio ante el TFJFyA procederá en contra de todas aquellas resoluciones administrativas que se consagran en la Ley Orgánica de ese Tribunal, pero de igual forma procede en contra Decretos y acuerdos de carácter general.

Es efecto, el artículo 2 de LFPCA amplía la competencia del TFJFyA, tal y como se puede observa en el siguiente cuadro:

TEXTO DE LA LFPCA	Referencias del Código Fiscal de la Federación.
<p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p>	<p><i>Disposiciones</i> <i>Correlativas</i></p> <p>Esta disposición es fundamentalmente nueva en todo su contexto, salvo por la primera parte que hace referencia la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p> <hr/> <p><i>Comentario</i></p> <p>Procede el juicio fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Resoluciones administrativas que establece la Ley Orgánica del Tribunal;</li><li>- Actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general autoaplicativos o cuando se controviertan en unión del primer acto de aplicación.</li><li>- Resoluciones administrativas favorables a un particular.</li></ul>

De lo anterior, claramente se puede observar que la procedencia del juicio contencioso administrativo se amplía **a fin de que los particulares también**

**puedan impugnar decretos, acuerdos de carácter general, resoluciones misceláneas, si que sea necesario impugnar la resolución administrativa en la que estos se apliquen, sino que ahora podrían ser impugnados directamente,** con el solo hecho de que por su entrada en vigor causen un perjuicio al particular o cuando se controvierta en unión del primer acto de aplicación, en este último caso se impugnará tanto el decreto o acuerdo de carácter general como el acto en el cual estos se hagan efectivos.

Sin embargo, si bien el legislador buscó ampliar la competencia de éste Tribunal, incurrió en ciertas omisiones que hacen confusa la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los decretos y acuerdos de carácter general, ya que no se señala específicamente contra que tipo de decretos o acuerdos será procedente, y mucho menos señala cuál será el efecto jurídico de una sentencia que le resulte favorable al particular que sometió a la consideración del TFJFYA la legalidad de un decreto o acuerdo de carácter general.

### **2.2.1 DECRETOS**

A fin de estudiar la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los decretos, debemos conocer la naturaleza jurídica de dicha figura:

El decreto es un acto administrativo ya que es producto de la actividad administrativa del poder ejecutivo, en ese orden de ideas debemos conocer la naturaleza jurídica del acto administrativo, la que consiste en ser “un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho acto está contemplada la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y

proveer lo necesario para su cumplimiento, en función del interés general o del interés público.”<sup>41</sup>

El acto administrativo es individual y concreto, ya que su función, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, es la de ejecutar la ley y proveer lo necesario para su exacta observancia, sin embargo existen excepciones, como en este caso es el **decreto**, que puede contener mandamientos que son generales y abstractos, dicha excepción es respaldada por el artículo 92 Constitucional al establecer que *todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

Como se puede observar, el precepto constitucional citado, establece el caso de excepción a la teoría de separación de poderes contenida en el artículo 49 Constitucional, pues determina la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo, es decir, establece la facultad de emitir normas jurídicas generales y abstractas de observancia obligatoria en el “ámbito administrativo”, es una forma de proveer lo necesario para el exacto cumplimiento de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.<sup>42</sup>

En ese tenor, el decreto, es aquel que se refiere como disposiciones del poder ejecutivo concerniente con el modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la Administración Pública, estos deben estar firmados por el secretario de Estado; es de igual forma la disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes.

---

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 230.

<sup>42</sup> Cfro. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 61.

Los decretos se subordinan a la Constitución y a las leyes; no pueden contener disposiciones contrarias a las mismas, ocupan el máximo lugar en la jerarquía normativa interna de las disposiciones administrativas.

El decreto es una norma con rango de ley que como ya se dijo, emite por vía de excepción el Poder Ejecutivo, pues está autorizado constitucionalmente, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, para dictar normas con rango de ley, las que tomarán la forma de decretos-leyes y no afectarán las instituciones básicas del Estado, a los derechos, obligaciones y libertades del gobernado.<sup>43</sup>

En algunos países, el decreto, además de ser estudiado con una serie de variantes se considera una norma jurídica de rango inferior a la ley. En México debe circunscribirse al vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las que, por su importancia, han de ser publicadas.

Una de las más importantes diferencias entre la ley y el decreto radica en los alcances de una y otro, pues mientras la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando. También hay una discusión de jerarquías, ya que el decreto está supeditado tanto a la ley como al reglamento.

Por otro lado, atendiendo a su esencia, podemos afirmar que el decreto es un acto administrativo y la ley es un acto legislativo, sin importar qué órgano lo emita, el decreto ha de ajustarse, en el fondo y en la forma, a lo dispuesto por la ley para los actos de derecho público.

---

<sup>43</sup> Cfro. MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. UNAM, México, 2006. p. 347.

Un decreto administrativo o judicial no puede derogar o abrogar una ley, pero ésta puede modificar algún decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

Existen las siguientes clases de decretos:

**DECRETO DESTINO:** Si un bien va a ser desincorporado del dominio público, o cuando sin salir de él cambiará de usuario, se requiere para ello un acto administrativo llamado decreto destino.

Los requisitos del decreto destino son:

1. Que sea emitido por el Presidente de la República (si sólo es cambio de usuario, el acto será del secretario de estado).
2. Que se refrende por el titular de cualquier órgano centralizado relacionado con el bien que cambia de destino.
3. Que se publique en el Diario Oficial de la Federación.
4. Que esté fundado y motivado correctamente.
5. Que se indique claramente la justificación para que el bien salga del dominio público, pase a formar parte de él o cambie de usuario sin perder tal calidad.

**DECRETO LEY:** Con cierta semejanza con los decretos se considera lo que la doctrina ha denominado *decreto-ley*, que son los actos emanados del ejecutivo y que la trascendencia de esos actos nos obliga a señalar la causa por la cual son expedidos:

1. El Poder Legislativo delega parte de su competencia al Poder Ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. En este supuesto se habla de decreto delegado (es el caso del Segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. el propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”*)
2. La Constitución faculta directamente al Ejecutivo para legislar en situación de urgencia gravedad o excepcional. En estos casos se trataría de un decreto de necesidad (artículo 29 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: *“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 y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo 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, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”*)

3. Debido a una situación jurídico política irregular (producto de una revolución, golpe de estado, revuelta) el jefe del Ejecutivo emite legislación mediante decretos.<sup>44</sup>

En efecto, el decreto es una resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto de su competencia, que establece situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinadas circunstancias y sujetos. Además necesita de cierta formalidad para que sea conocido por las personas a las que va dirigido, es por ello que se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

Podemos decir que el decreto en la expresión jurídica de la voluntad del Poder ejecutivo, que emite resoluciones en el ejercicio de sus funciones, con fundamento en el artículo 89, fracción I Constitucional:

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

...

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

Conforme a lo anterior, el presidente de la República dispone de facultades para emitir decretos que, formalmente son actos administrativos ya que emanan de un órgano de naturaleza administrativa, y desde el punto de vista material son actos creadores de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Cfro. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Glosario Jurídico Administrativo. Colección glosarios jurídicos temáticos 1ª serie, Vol. 4. Editorial IURE Editores. México, 2004. pp. 23-24.

<sup>45</sup> Cfro. MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. pp. 348-349.



Ahora bien, como todo acto administrativo, los decretos deben cumplir con ciertos requisitos que la ley señala, a saber:

**La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en el artículo 3, lo siguiente:**

**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 que 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.

Asimismo, el **artículo 38 del Código Fiscal de la Federación**, establece:

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

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

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

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

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

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre

de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones 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.

De los preceptos jurídicos antes citados, se desprende que los elementos del acto administrativo son los siguientes:

- **Sujeto:** es el órgano de la Administración Pública que lo emite y que tiene plena facultad para hacerlo, es decir, que quien emita el acto administrativo sea la autoridad competente.
- **Voluntad:** debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, unilateral y que no esté viciada por error, dolo o violencia.
- **Objeto:** éste debe ser determinado o determinable, posible y lícito.
- **Motivo:** se trata del antecedente que provoca o causa, las razones de las que deriva el acto administrativo.
- **Fin:** la finalidad de todo acto administrativo debe ser el interés general, el que el fin no se oponga a la ley, que entre dentro de la competencia del sujeto que lo emite y que su consecución sea por medio de los actos que la ley ha establecido para tal efecto.
- **Forma:** La forma en que se integra el acto administrativo dotándolo de existencia. En ella quedan comprendidos todos los requisitos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.<sup>46</sup>

De lo anterior, claramente se puede observar que todo acto administrativo debe cumplir con una serie de requisitos con la finalidad de no transgredir el principio de legalidad, tal y como lo establece el artículo 16 Constitucional:

---

<sup>46</sup> Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. pp. 68-69.

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

En el caso de que no se cumplan los requisitos señalados, el acto administrativo resulta violatorio al principio de legalidad, ya que no se ajusta a alguno de los derechos que lo conforman, ya sea por que no se ajusta a la forma, o por que no ha sido emitido por autoridad competente, o por que carece de la debida fundamentación y motivación.

Como control de la legalidad y de la Constitucionalidad de los actos administrativos que han transgredido los requisitos previstos por la ley, nuestro sistema jurídico contempla fundamentalmente tres medios de impugnación, que son el recurso administrativo, el juicio de nulidad y el juicio de amparo.

Los primeros dos son medios de impugnación por los que el propio poder Ejecutivo revisa los actos que él mismo emitió, de manera oficiosa, en los recursos administrativos; y de manera contenciosa, en el juicio de nulidad.<sup>47</sup>

Por lo que se refiere al juicio de amparo es un medio de control constitucional de los actos administrativos por parte del poder judicial.

Ahora bien, cuando un acto administrativo no cumple con los requisitos esenciales para considerarse valido o legal, la consecuencia jurídica será que se declare nulo, y por ende será **inválido**, lo anterior de conformidad con el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo:

---

<sup>47</sup> Cfro. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 66.

### Artículo 6: ...

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, tenemos que el artículo 2 de la LFPCA, establece que el juicio contencioso administrativo será procedente a fin de demandar la nulidad de un decreto, cuando a juicio del particular estime que éste no cumple con alguno de los requisitos previstos por la ley.

Sin embargo, atendiendo a la naturaleza jurídica del decreto (ser un acto creador de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, como forma de proveer la observancia de las leyes), el hecho de demandar su nulidad traería como consecuencia **resultados ociosos**, toda vez que si un particular demanda la nulidad de un determinado decreto, la sentencia que recaiga a este juicio, en el caso de declarar la nulidad, lo haría atendiendo a que no se cumplió con el principio de legalidad, ya sea porque el decreto impugnado no fue emitido por autoridad competente o por que no fue debidamente fundado y motivado.

En este sentido, y dado que el TFJFyA es un tribunal de mera legalidad, el efecto de la sentencia será declarar nulo el decreto, y por lo tanto será inválido, ya que no cumplió con el principio de legalidad que debe revestir todo acto administrativo, tal y como lo menciona el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su*

*oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.*

No obstante lo anterior, en el caso de los decretos y atendiendo a que los efectos que establecen las sentencias no son generales, sino relativos, (que únicamente surten sus efectos jurídicos sobre quien demostró tener interés jurídico para interponer el juicio en comento), un decreto que el TFJFyA, mediante juicio contencioso administrativo, declarase nulo, de ninguna manera podría tener como efecto que se subsanaran las deficiencias del mismo, toda vez que de ser así se daría un efecto genérico a una sentencia, ya que de volver a emitirse el decreto impugnado subsanando la ilegalidad en que se incurrió, evidentemente se ampliaría el “beneficio” de la declaratoria de nulidad a una generalidad que no tenía interés jurídico alguno en el juicio promovido.

En esa tesitura, es evidente que la impugnación de un decreto a través del juicio contencioso administrativo resulta ociosa, toda vez que si lo que pretende el particular es que no se le aplique el decreto porque considera que le causa un perjuicio en su esfera jurídica, lo procedente en este caso es la interposición del juicio de garantías, en virtud de que con éste medio de impugnación el particular puede obtener el efecto que en realidad busca, esto es, que el decreto que considera transgrede sus derechos no surta efectos jurídicos sobre su esfera jurídica, situación que en el caso del juicio contencioso administrativo no acontecería, pues como ya se mencionó el TFJFyA **sólo puede pronunciarse sobre la legalidad** de los actos que se someten a su conocimiento, sin que esto signifique que esté en posibilidad de declarar que un **decreto** deje de aplicarse a un particular, por cuestiones de mera legalidad, pues como se ha mencionado la declaratoria de nulidad, implicaría que el decreto se considerara **inválido**, y el efecto sería que se subsanaran las omisiones de los requisitos que el decreto como acto administrativo debe reunir.

Lo anterior, en virtud de que existen situaciones en las cuales es posible ocurrir, a elección del afectado, al juicio de amparo o al juicio de nulidad, según se aleguen violaciones constitucionales o de mera legalidad.

“En efecto, hay decretos, que tienen efectos generales y abstractos, que formalmente poseen una naturaleza administrativa y materialmente legislativa, es decir, son actos regla, y por ende, para su impugnación se aplican las reglas de amparo contra leyes. Por ende el decreto es un acto de poder que expresa la voluntad del Poder Ejecutivo dentro del orden jurídico; es la forma de exteriorización jurídica que asumen los actos del presidente de la República.”<sup>48</sup>

Al respecto, resulta aplicable la siguiente tesis V-P-1aS-25 No. Registro: 39,643, Quinta época, Primera Sección. Revista del T.F.J.F.A. Quinta Época. Año V. No. 51. Marzo 2005. Página: 1.<sup>49</sup>

**AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE SE CUESTIONA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ORDENAMIENTOS EN QUE SE APOYÓ EL ACTO CONTROVERTIDO.**- La jurisprudencia 196 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la pág. 333, primera parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, cuyo rubro dice: "TRIBUNAL FISCAL. CARECE DE COMPETENCIA PARA JUZGAR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES"; establece que este Tribunal carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo. De acuerdo con lo anterior, si la demandante pretende que se declare la nulidad de un acto de autoridad, aduciendo que se sustenta en el "Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación en materia de cuotas compensatorias" y en "la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre importaciones de hilados y tejidos de fibras sintéticas y artificiales" de 30 de agosto y 18 de octubre de 1994 respectivamente, que según él, infringen lo dispuesto por el artículo 73, fracciones X y XXX, en relación con lo previsto por el diverso 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser emitidos por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dependencia del Poder Ejecutivo, invaden la esfera de competencia del Poder Legislativo, al contravenir mediante un acuerdo de naturaleza administrativa, el texto de un precepto legal, como lo es el artículo 66 de la Ley de Comercio Exterior expedida por el Poder Legislativo; tal agravio debe estimarse inoperante, ya que su estudio implicaría, que este Órgano

---

<sup>48</sup> MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. Ob. Cit. p. 348.

<sup>49</sup> Revista del T.F.J.F.A. Quinta Época. Año V. No. 51. Marzo 2005. Página: 1.

Colegiado se pronunciara sobre la constitucionalidad de tales Ordenamientos, lo cual escapa de su competencia, toda vez que este Tribunal, carece de facultades para resolver controversias sobre la constitucionalidad de leyes, reglamentos o decretos, razón por la que en estos casos, deben desestimarse por inoperantes los argumentos de la actora. (3)

Sin embargo, los argumentos vertidos con antelación, se estudiarán más a fondo en el Capítulo III de esta tesis.

## **2.2.2 ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL**

Al igual, que los decretos, los acuerdos de carácter general son decisión de un servidor público; es un acto ejecutivo, es decir un acto administrativo, es una resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto de su competencia, que establece situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinadas circunstancias y sujetos. Además necesita de cierta formalidad para que sea conocido por las personas a las que va dirigido, es por ello que se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

El acuerdo, es la resolución dictada por un superior jerárquico respecto de un asunto mostrado por su inferior, el cual es el instrumento para la creación de órganos administrativos, para su modificación, o extinción.

“Cuando el acuerdo administrativo adopta signos de acto reglamentario, porque las disposiciones que lo fundamentan son aquellas en las que se basa el ejercicio de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, surge la interrogante en torno a su distinción entre los decretos presidenciales.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. Ob. Cit. p. 356.



En efecto, los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el ejecutivo federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, razón por la cual tienen un carácter reglamentario.

En este orden de ideas, el acuerdo es un instrumento o medio de colaboración utilizado por las dependencias administrativas, ya sea en su organización interna o con otras dependencias administrativas.

El acuerdo es un instrumento jurídico administrativo que se estructura con anexos, relaciones de documentos, formatos, listas, catálogos y otros, con la finalidad de especificar o determinar el objeto de su existencia. Un acuerdo lleva un nombre, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación; resultandos o antecedentes; conceptos o definiciones; considerandos o justificación, puntos de acuerdos o cláusulas, transitorios o disposiciones finales, así como anexos, de ahí que el nombre le otorga una propia naturaleza y estructura.<sup>51</sup>

De este modo, tenemos acuerdos que establecen las disposiciones para la ejecución de programas; los que crean consejos y comisiones; los que dan a conocer formatos y ciertos trámites administrativos y calendarizaciones; los que adscriben unidades administrativas; los que dan a conocer requisitos- reglas e indicadores de operaciones empresariales y de mejora regulatoria; acuerdos que crean organismo, unidades, comités y comisiones; acuerdos de coordinación con dependencias del Ejecutivo Federal y de los Estados; los que estipulan ciertas directrices; los que establecen requisitos específicos, clasificación y codificación de mercancías de ingreso temporal-permanente; acuerdos que delegan atribuciones a servidores públicos; los que publican convenios, lineamientos para las dependencias y sus servidores públicos, y

---

<sup>51</sup> Cfro. MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. Ob. Cit. p. 356.

políticas públicas; acuerdos que estipulan la designación de facultades procesales a los titulares de las dependencias; acuerdos con entidades federativas y otros Poderes de la Unión; acuerdos sobre tramites empresariales; acuerdos en materia penitenciaria; los que delegan facultades administrativas a servidores públicos; en materia aeroportuaria; los que crean comités o establecen los lineamientos generales; los que instituyen reconocimientos, programas de estudios, tramites y procedimientos, de coordinación con estados y municipios, así como dependencias Federales del Ejecutivo; los que estipulan lineamientos de seguimiento de documentos legislativos y administrativos; los que publican asignación de recursos; los que describen orgánicamente las unidades administrativas de una Secretaría de Estado; entre otros.

De lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que los acuerdos de carácter general, como todo acto administrativo, deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley, elementos que están previstos en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, preceptos de los cuales se desprende que los elementos esenciales son:

- **Sujeto:** es el órgano de la Administración Pública que lo emite y que tiene plena facultad para hacerlo, es decir, que quien emita el acto administrativo sea la autoridad competente.
- **Voluntad:** debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, unilateral y que no esté viciada por error, dolo o violencia.
- **Objeto:** éste debe ser determinado o determinable, posible y lícito.
- **Motivo:** se trata del antecedente que provoca o causa, las razones de las que deriva el acto administrativo.

- **Fin:** la finalidad de todo acto administrativo debe ser el interés general, el que el fin no se oponga a la ley, que entre dentro de la competencia del sujeto que lo emite y que su consecución sea por medio de los actos que la ley ha establecido para tal efecto.
- **Forma:** La forma integra el acto administrativo dotándolo de existencia. En ella quedan comprendidos todos los requisitos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.<sup>52</sup>

En esta tesitura, cuando un acto administrativo no cumple con los requisitos esenciales para considerarse válido o legal, la consecuencia jurídica será que se declare nulo, y por ende será **inválido**, lo anterior de conformidad con el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo:

**Artículo 6:** ...

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En este sentido, cuando el acuerdo de carácter general no cumple con los requisitos señalados por la ley, de conformidad con el artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el particular podrá interponer juicio de nulidad en contra de dicho acuerdo que considere ilegal.

---

<sup>52</sup> Cfro. MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. Ob. Cit. p. 357.

Sin embargo, tal y como se señaló en el punto anterior referente a los decretos, la impugnación de los acuerdos de carácter general resultaría ociosa, atendiendo a que los acuerdos de igual modo poseen efectos generales y abstractos, que formalmente tienen una naturaleza administrativa y materialmente legislativa, es decir, son actos regla, y por ende, para su impugnación se aplican las reglas del amparo contra leyes, situación que se estudiará a fondo en el capítulo tercero de esta tesis.

## **2.3 DEMANDA**

En primer término, cabe señalar que sólo puede demandar quien tenga interés jurídico, es decir, aquél que tenga una facultad exigencia reconocida por la norma objetiva de derecho derivada de la lesión que sufre el actor, en su esfera jurídica, causada por la resolución cuya nulidad demanda.

“La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal.”<sup>53</sup>

### **Principios que rigen la demanda**

#### **A petición de parte:**

Este principio resulta fundamental para que se inicie el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal, toda vez que dicho Órgano Colegiado no puede actuar en forma oficiosa, ya que se requiere que una persona acuda ante el mismo por considerar que una autoridad mediante una resolución afecta su esfera jurídica, por lo que solicita que dicho acto sea

---

<sup>53</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición, Editorial Porrúa, 1990, Página 336.

anulado. Ahora bien, cuando el demandante es la autoridad, se requiere que la misma acuda ante el Tribunal por considerar que emitió una resolución que implica un beneficio indebido al contribuyente.

### **Agravio personal y directo**

El agravio tiene que ser personal y objetivo. El que sea personal significa que la persona que promueve el juicio de nulidad debe ser precisamente el titular de los derechos subjetivos que otorga la ley a favor del gobernado. El que el agravio sea directo, implica el menoscabo de esos derechos subjetivos públicos que el gobernado tiene y que mediante la ley o acto de autoridad le deben afectar necesariamente a su titular, y a ninguna otra persona.

### **Definitividad**

La resolución que se impugne en el juicio de nulidad deberá tener el carácter de definitiva, es decir cuando no proceda algún recurso administrativo que pueda revocarla o modificarla, salvo que éste sea optativo o aquélla esté sujeta a revisión de oficio.

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.<sup>54</sup>

Por su parte Bielsa nos señala que la resolución definitiva *“es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad.”*<sup>55</sup>

Lo anterior, se encuentra contenido en el primer y último párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal, en los cuales se establece que *“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas”...“las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa”*.<sup>56</sup>

### **Requisitos**

La demanda se presentará por escrito directamente ante al Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtidos efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la sede de dicha Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

---

<sup>54</sup> No. Registro: 184,733. Tesis aislada, Materia(s): Administrativa. Novena Época Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Febrero de 2003. Tesis: 2a. X/2003. p. 336

<sup>55</sup> R. BIELSA. Sobre lo Contencioso Administrativo. Editorial 1954. Página 94.

<sup>56</sup> Artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente.

Al efecto, se citan algunos criterios sustentados por este Tribunal, los cuales se transcriben a continuación:

**“DEMANDA DE NULIDAD.- PARA SU ENVIO POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO, SE NECESITA ACREDITAR ENCONTRARSE EN EL CASO DE EXCEPCION PREVISTO POR EL ARTICULO 207 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.-** De conformidad con el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, las demandas de nulidad se presentarán por escrito directamente ante la Sala Regional correspondiente, sin embargo, este precepto establece una excepción a la regla general, para el caso de que el demandante tenga su domicilio fuera de la sede de la Sala Regional respectiva, en cuyo caso, la demanda podrá depositarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en el que resida el demandante. Con fundamento en este precepto para que una persona física o moral, pueda utilizar la vía de correo certificado con acuse de recibo para enviar su demanda de nulidad a la Sala Regional correspondiente, forzosamente debe acreditar en su instancia, que se encuentra en el caso de excepción previsto por el precepto legal en comento, esto es, que su domicilio se ubica fuera de la sede de la Sala Regional en cuestión.”<sup>57</sup>

En efecto, los requisitos para que la demanda de nulidad pueda ser presentada por correo certificado con acuse de recibo, son muy específicos, ya que es una opción que se da a los demandantes que no tienen la posibilidad de presentar personalmente la demanda ante la Sala Regional correspondiente, motivo por el cual éstos requisitos deben ser cumplidos cabalmente, tal y como lo reitera el siguiente criterio:

**“DEMANDA.- PRESENTACION POR CORREO.-** En los términos del artículo 192 del Código Fiscal de la Federación de 1967 y 207 del actual, se establecen como requisitos para presentar, la demanda por correo certificado, primero, que el actor tenga su domicilio fuera de la sede de la Sala Regional que deba conocer por razón de territorio y segundo, que el depósito en el correo se haga en el lugar en que reside el actor; consecuentemente, si éste reside en una población determinada y pretende presentar su demanda por correo, pero hace el depósito en otra población, es claro que no se contemplan los requisitos de las disposiciones legales comentadas, no pudiéndose considerar válida esa presentación para efectos del cómputo del término de presentación de la demanda.”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Tercera Época. Instancia: Sala Regional Peninsular.(Mérida) R.T.F.F.:Año II. No. 13. Enero 1989. Tesis: III-PSR-XVI-19 Página: 60

<sup>58</sup> Tercera Época. Instancia: Pleno R.T.F.F.: Año I. No. 5. Mayo 1988. Tesis: III-JSS-A-1 Página: 7

En lo referido, se aprecia que la fecha de presentación de la demanda es la del día en que se presentó en la oficina de correos y no el día en que la recibe la Sala Regional, cuando se remite vía correo certificado con acuse de recibo.

En el supuesto de que la demanda sea presentada fuera del término legal, trae como consecuencia que la misma sea desechada por improcedente al no satisfacer uno de los requisitos esenciales para su admisión, es decir, que se presente dentro del término legal.

En el caso del juicio de lesividad, las autoridades 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 cuando 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 las consecuencias 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.

Cabe señalar que en el supuesto de que el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, éste se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión o albacea, así también, se suspenderá el plazo cuando el particular solicita ante 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 supuestos 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 del interesado.



En el supuesto de que exista incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, también se suspenderá el plazo para interponer el juicio de nulidad hasta por un año. La suspensión cesará inmediatamente cuando 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.

Expuesto lo anterior, señalaremos los requisitos de la demanda:

Uno de los primeros requisitos es que la demanda debe de estar firmada, ya que de lo contrario no se está manifestando la voluntad del actor en instaurar el juicio, lo cual traería como consecuencia tener por no presentada la demanda, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Los requisitos de la demanda se encuentran contenidos en el artículo 14 de la LFPCA, en el cual señala que la demanda deberá de indicar lo siguiente:

**Artículo 14.** La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro 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 que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

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

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

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

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

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

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

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

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

Así las cosas, la demanda tiene requisitos esenciales y secundarios, mismos que serán analizados por el Magistrado Instructor.

“Los requisitos esenciales son: a) Que se impugne una resolución administrativa; b) Que esa resolución satisfaga las características que exige la ley; c) Que la resolución reclamada quede comprendida, sea en el caso general o en alguno de los casos especiales de competencia del Tribunal; d) Que la impugnación se haya hecho en tiempo. Los requisitos secundarios son: a) Que la demanda no sea oscura y b) Que se acompañen las pruebas que se ofrecen y de contarse entre ellas la pericial se satisfagan los requisitos para su admisión.”<sup>59</sup>

### **Documentos que se deben anexar**

De conformidad con el artículo 15 de la LFPCA, la demanda, debe ser acompañada por distintos y variados documentos, consistentes en:

- Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.
  
- El documento que acredite su personalidad o en que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, bien señalar los datos de registro del documento con el que le acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.
  
- El documento en que conste el acto impugnado, y en el supuesto de que se impugne una negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resulta expresamente por la autoridad.

---

<sup>59</sup> MARGAINT MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 8ª Edición. Editorial Porrúa 1999. p. 156.

- La constancia de la notificación del acto impugnado. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.
  
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
  
- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.
  
- Las pruebas documentales que ofrezca<sup>60</sup>. Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo que tienen información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Al igual que en el recurso administrativo, se prevé que cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con

---

<sup>60</sup> Artículo 15 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

En ese sentido, y dada la importancia de la demanda como escrito inicial del juicio contencioso administrativo, es preciso que la misma cumpla con una serie de requisitos que deberán ser cubiertos con la finalidad de acordar sobre su procedencia, así como para lograr acreditar los extremos de su acción en ella planteados, por tal motivo el demandante se encuentra obligado a cumplir con las exigencias previstas en la ley de la materia.

## **2.4 CONTESTACIÓN DE DEMANDA.**

*“La palabra “contestación” es la acción y efecto de contestar, es la declaración de un testimonio, viene del vocablo latín “contestasio-onis”, que es precisamente el acto o la acción de formular una contestación o emitir un testimonio o una declaración, es el de responder directamente una demanda o al plantearse la acción del actor a través de la demanda o al plantearse la acción del actor a través de la demanda, puede asumir varias posturas, varias actitudes frente al actor en el juicio, lo que recuerda el comportamiento en un combate, que así someterse el planteamiento del actor, se resiste, contra ataca o huye.”<sup>61</sup>*

---

<sup>61</sup> HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano y otros. Procedimientos en materia fiscal y administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa. México Distrito Federal, 2001, Tomo III, 1ª Parte, Página 162.

De lo anterior tenemos que en la contestación de demanda, existen cuatro figuras jurídicas procesales que se pueden presentar, las cuales son:

- El allanamiento y el reconocimiento y la confesión.
- Las excepciones y defensas.
- La contrademanda o reconvención.
- La contumacia o rebeldía.

El allanamiento, es cuando el demandado se somete a la pretensión del actor, sin analizar si tiene o no razón el actor, ya que simplemente el demandado no quiere someterse a una controversia, por lo que se debe emitir una resolución de inmediato.

Asimismo, hay que diferenciar entre el allanamiento con la confesión o el reconocimiento, la confesión es una aceptación, es una figura procesal a través de la cual se tienen por ciertos los hechos que esta planteando el actor, no es una consideración de derecho o jurídica, ya que en esto sería el propio reconocimiento, es decir, se reconoce la pretensión del actor y se confiesan los hechos de la demanda.

Por cuanto hace a la tercera figura jurídica, cabe señalar que el demandado al momento de formular su contestación respectiva, puede formular sus excepciones respecto del planteamiento de las pretensiones del actor.

Por último, en relación a la contumacia, esta se presenta ante la falta de contestación a la demanda dentro del plazo perentorio que se le otorgó en el auto admisorio de la demanda.

## **Requisitos.**

Al dictarse el auto de admisión de la demanda se ordena por el Magistrado instructor correr traslado de ella a las autoridades demandadas y al tercero si lo hubiera, para que produzcan la defensa de la resolución impugnada. Al recibir éstas la notificación corre en su contra el plazo para contestarla que es el de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación y el plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquel en que surtan efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación de demanda.

En el caso de que no se llegue a contestar la demanda, o si ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

El demandado al producir su contestación o en su caso la contestación a la ampliación de demanda aludirá con el orden que señala los siguientes puntos:

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, son aquéllos que como su nombre lo señala impiden que siga la secuela del procedimiento, por lo que requieren una resolución específica por parte del juzgador.

Para tal efecto el artículo 29 de la LFPCA, señala que serán incidentes de previo y especial pronunciamiento:

La incompetencia en razón del territorio.

El de acumulación de juicios.

El de nulidad de notificaciones.

La recusación por causa de impedimento.

La reposición de autos.

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

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.

Asimismo, la demandada al haber sido notificada de un auto admisorio que consideren incorrecto, pueden objetarlo y plantear como consecuencia el sobreseimiento del juicio, de ahí que puede validamente invocar alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento que establecen los artículos 8 y 9 de la LFPCA, a saber:

- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- Que no le competa conocer a dicho Tribunal.
- 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.
- Cuando hubiere consentimiento.
- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, cuya interposición no sea optativa.
- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- Cuando la demanda se interponga contra reglamentos.
- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.



- Cuando de las constancias de autos se desprenda que no existe la resolución o acto impugnados.
- 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.
- 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.
- 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.
- Por desistimiento del demandante.
- 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.
- Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- Si el juicio queda sin materia.

Asimismo, al contestar la demanda 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.

Deberá señalar los fundamentos de derecho de la demanda, rebatiéndolos y abundando en los que se apoyó la autoridad demandada para expedir la resolución.

Otra cuestión que es importante abordar, es el hecho de que la autoridad demandada al contestar la demanda, no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, situación que se encuentra consagrada en el artículo 22 de la LFPCA. Es de destacar que en el supuesto de que se impugne una negativa ficta, la autoridad deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Deberá acompañar las pruebas que ofrezca, mediante las cuales se demuestre la legalidad de la resolución que se combate.

Asimismo, en el supuesto de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, ya que sin dichos requisitos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

De lo anterior, tenemos que la contestación debe satisfacer requisitos esenciales y requisitos secundarios. Los primeros son: **1.** Que la contestación se presente dentro del término legal; **2.** Que se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado; **3.** No ampliar o cambiar los razonamientos expuestos en la resolución, así como tampoco modificar los fundamentos de derecho del acto combatido; **4.** Que sea formulada por autoridad competente o persona autorizada; **5.** Adjuntar a la contestación los documentos señalados en el artículo 21 de la LFPCA. En tanto que los requisitos secundarios, se refieren a las pruebas documentales que se ofrecen, y en su caso el nombre del perito y su domicilio.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Cfro. Margaint Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Ob. Cit. p. 159.

### **Documentos que se deben anexar.**

De conformidad con el artículo 21 de la LFPCA, el demandado deberá adjuntar a su contestación los siguientes documentos:

Copias del oficio de contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y en su caso para el tercero señalado en la demanda.

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

En el supuesto de que se ofrezca la prueba pericial, deberá anexar el cuestionario que debe desahogar el perito, mismo que deberá estar firmado por el demandado.

En el caso de que la prueba pericial la haya ofrecido el demandante, se deberá de exhibir la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial.

Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando se trate de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo con excepción de aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda. Si no llegaran a anexar dichos documentos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 15 de la LFPCA, es decir, el magistrado instructor requerirá a las autoridades demandadas para que en el término de cinco días exhiban los documentos que omitieron acompañar.

Asimismo, “cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley

citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.<sup>63</sup>

Al igual que el escrito inicial de demanda, la contestación de la demanda, debe cumplir con las exigencias previstas en la ley, toda vez que a través de ésta se tiene la oportunidad de demostrar la legalidad del acto administrativo, por tal motivo es primordial que la contestación formulada por las autoridades demandadas revista las formalidades necesarias para estar en posibilidad de defender la legalidad del acto emitido.

## **2.5 AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA**

### **Requisitos de procedibilidad.**

La ampliación de demanda se podrá formular dentro de los veinte días siguientes a aquél en que se surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, supuestos que se encuentran comprendidos en el artículo 17 de la LFPCA, que establece lo siguiente:

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

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

---

<sup>63</sup> Artículo 15, último párrafo Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

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

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

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

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

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

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

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

En ese sentido, tenemos que la ampliación de la demanda implica la posibilidad de que el demandante tenga oportunidad de ampliar sus pretensiones y conceptos de impugnación.

En efecto, a través de la ampliación a la demanda la accionante podrá hacer valer argumentos tendientes a desvirtuar la legalidad del acto impugnado, argumentos que versaran sobre hechos que desconocía, pero que a través de la contestación a la demanda se hicieron de su conocimiento, impidiendo de este modo, que la actora quede en estado de indefensión.

## 2.6 ALEGATOS

Antes de cerrar la instrucción y una vez diligenciado todo, con fundamento en el artículo 47 de la LFPCA, se concede a las partes el término para formular alegatos, en virtud de que sino se concede, se les estaría dejando en estado de indefensión y se cometería una violación procesal, que a la larga daría origen a la regularización del procedimiento, tal y como lo sostienen diversos criterios sustentados por este Tribunal, que a la letra señalan:

**“ALEGATOS.- SI NO SE CONCEDE TERMINO A LAS PARTES PARA FORMULARLOS ES INCORRECTO EL CIERRE DE INSTRUCCION DEL JUICIO.-** En el artículo 235, del Código Fiscal de la Federación, se dispone expresamente que una vez transcurrida la sustanciación del juicio y que no exista cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor debe dejar pasar diez días al cabo de los cuales comunicará a las partes que tienen cinco días para formular alegatos por escrito y que al vencer este plazo la instrucción quedará cerrada. De tal manera, para que se pueda tener por cerrada la instrucción de un juicio, si bien no es necesaria la declaración expresa de este acontecimiento, también lo es que antes es necesario que transcurra el aludido plazo para presentar alegatos, pues de lo contrario el cierre de instrucción, no se puede dar y si lo declara expresamente la instructora, el mismo es por demás incorrecto y en tal virtud dicha violación substancial al procedimiento debe ser subsanada, por lo que si los autos del juicio respectivo se encuentran en la Sala Superior por haber sido atraído éste, entonces lo procedente es devolver los autos a la Sala Regional Instructora para que de conformidad con el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletorio, regularice el procedimiento y subsane la violación cometida y, una vez que quede debidamente cerrada la instrucción, se remita de nueva cuenta el expediente a esta Sala Superior.”<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> R.T.F.F., Año VIII. No. 86. Febrero 1995. Tercera Época. Instancia: Pleno. Tesis: VIII-PSS-425 Página: 14.

La importancia de los alegatos radica en que a través de ellos, cada una de las partes podrá realizar consideraciones basadas en lo previamente expuesto en su demanda o contestación, según sea el caso, lo anterior con la finalidad de hacer notar al juzgador que el desarrollo del proceso se ha inclinado a su favor.

Por tal motivo, no se puede cerrar la instrucción sin haber dado término para formular alegatos, ya que el objeto de que se formulen en ésta etapa del juicio (antes de cerrar la instrucción), es precisamente porque al no haber ninguna cuestión pendiente por resolver, a través de los alegatos se reafirman las consideraciones hechas valer por cada una de las partes a fin de que el juzgador las tome en cuenta al elaborar el proyecto de sentencia correspondiente, como se puede observar en el siguiente criterio:

**“ALEGATOS.- SU IMPORTANCIA.-** De conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado Instructor debe conceder término a las partes para presentarlos y sólo después de transcurrido el mismo, con alegatos o sin ellos, se puede considerar como debidamente cerrada la instrucción. De tal manera que si no se concede término a las partes para formularlos, resulta que se afectan sus defensas, pues el legislador dio tal importancia a los alegatos que en la parte final del primer párrafo del aludido artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, se dispuso incluso como una obligación de los Magistrados que "Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia", de aquí que el Magistrado Instructor que incurrió en la omisión de conceder este término a las partes para formularlos, debe proveer lo necesario para subsanar dicha omisión.”<sup>65</sup>

En ese sentido, el alegato, tienen su antecedente en el derecho español y significa el acto, generalmente realizado por escrito, mediante el cual el abogado de una parte expone las razones de hecho y de derecho en defensa de los intereses jurídicos de su patrocinado.

Los alegatos, vienen a destacar lo sostenido por ambas partes, sin embargo si en los mismos se están haciendo valer argumentos novedosos, éstos no son de tomarse en cuenta, toda vez que los mismos no forman parte de la litis. “Los alegatos no constituyen otra instancia dentro del procedimiento, sino sólo un medio por el cual las partes pueden argumentar lo que a su

---

<sup>65</sup> R.T.F.F: Año VIII. No. 86. Febrero 1995.Tercera Época. Instancia: Pleno Tesis: III-PSS-426. p. 15

derecho convenga, tratando de desvirtuar los cuestionamientos u observaciones formuladas por su contraparte.”<sup>66</sup>

## **2.7 Cierre de instrucción.**

Una vez concluida la substanciación del juicio, es decir, que ya no hay ninguna diligencia pendiente de realizar, como lo es el desahogo de alguna prueba, la resolución de algún recurso o incidente, dictar el acuerdo de domicilio en el caso e ejercicio de la facultad de atracción, pruebas supervenientes, entre otras, el juzgador procede a declarar el cierre de instrucción.

El cierre de instrucción, se encuentra contenido en el Capítulo VI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 47, que a la letra dice:

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

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.”<sup>67</sup>

El cierre de instrucción implica que la actividad procesal de las partes ha finalizado, y por ende, el juzgador tomando en cuenta los argumentos de cada una de las partes, así como las pruebas que éstas ofrecieron, se avocará a la elaboración de la sentencia en la que se pronunciará sobre la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada.

---

<sup>66</sup> Cornú Gomez, Luis y Castro Hernández, Miguel. Medios de Defensa Fiscal. El Recurso Administrativo, Sicco. México. 1998. p. 67

<sup>67</sup> Artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.



### CAPITULO III. SENTENCIA

“Del latín *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión. 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.”<sup>68</sup>

La sentencia constituye la segunda etapa del juicio contencioso administrativo, a través de la cual se resuelve el fondo del asunto y se pone fin al litigio.

“En el derecho común, la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas objetivos y sustantivos por ellas controvertidos,

---

<sup>68</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, S.A., México, 1985, p. 415.

creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado.”<sup>69</sup>

Tal y como se ha estudiado, a través de la sentencia se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos, sin embargo no todas las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo ponen fin al proceso, como es el caso de las sentencias denominadas interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales sin terminar el proceso, por esta razón también se suelen denominar resoluciones y no sentencias.

Por su parte, la LFPCA en su Capítulo VIII, artículo 49, establece lo siguiente:

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

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

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

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.<sup>70</sup>

En efecto, el artículo 49 de la ley de la materia, establece que una vez cerrada la instrucción el magistrado instructor cuenta con cuarenta y cinco días para formular el proyecto de sentencia respectivo, el cual una vez finalizado se someterá a consideración del resto de los magistrados integrantes de la Sala,

---

<sup>69</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 647.

<sup>70</sup> Artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

donde la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos, en un plazo no mayor a sesenta días a partir del cierre de instrucción, en el caso de que el proyecto de sentencia no fuere aceptado, éste podrá quedar como voto particular, mientras que la sentencia se engrosará con los argumentos de la mayoría de los magistrados.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán cumplir con determinados requisitos o elementos formales y sustanciales a fin de que se consideren apegadas a derecho.

Si bien, en la LFPCA no establece en un artículo específico los requisitos que las sentencias deben contener, los mismos se pueden inferir a través de los fallos emitidos por el TFJFYA.

En ese sentido la doctrina, señala que hay dos tipos de requisitos: formales y sustanciales:

Los requisitos formales, como su nombre lo indican aluden a la forma que deberán revestir las sentencias, para tal efecto el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 222 establece lo siguiente:

Artículo 222.- Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.<sup>71</sup>

Es así, como las sentencias se constituyen de resultandos, considerandos y resolutivos.

En los resultandos se fija la litis del asunto, haciendo una exposición sucinta y concisa del juicio, es una narración de los hechos de cada una de las partes,

---

<sup>71</sup> Artículo 222 Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente.

tal y como sucedieron durante la substanciación del juicio; en los considerandos se estudia los puntos de derecho que se relacionan con los hechos narrados en los resultandos, dentro de este punto se da la argumentación jurídica y los fundamentos legales de la sentencia, se citarán los fundamentos legales aplicables y se motivará la aplicación de éstos a los hechos controvertidos, valorando las pruebas, dando la justificación legal de dicha valoración.

Finalmente, los resolutivos son las conclusiones a que llega el juzgador de los argumentos y fundamentos jurídicos expuestos en los considerandos, es en los resolutivos donde radica el acto de autoridad pues es aquí se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes.<sup>72</sup>

Por lo que se hace a los requisitos sustanciales, podemos señalar que estos se refieren a los requisitos internos o esenciales del proceso, a saber:

La congruencia

La motivación

La exhaustividad

La congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador, ésta puede ser interna y externa; la primera se consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí; la segunda consiste en que la sentencia se ocupe únicamente de los puntos controvertidos sometidos a su estudio.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Cfro. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 647.

<sup>73</sup> Cfro. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal. Ob. Cit. p. 246.

De este modo, el artículo 50 de la LFPCA contempla el principio de congruencia, al establecer que las sentencias deberán examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, debiendo ocuparse en primer lugar de aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, asimismo indica que estudiará en su conjunto todos los agravios y las causales de ilegalidad.

Ahora bien, la motivación de las sentencias consiste en expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución, es decir, es expresar el hecho y el derecho que condujo al juzgador a dictar sentencia en determinado sentido, este principio también se encuentra previsto por el artículo 50 de la Ley de la materia, ya que señala que las sentencias deben fundarse en derecho, entendiéndose por esto que no sólo se señalen preceptos legales, sino que se realice una interpretación e integración de las fuentes del derecho (principios, doctrina y jurisprudencia, etc).

Finalmente, el requisito de exhaustividad implica que la sentencia debe estudiar todos y cada uno de los argumentos hechos valer por las partes, valorar todas las pruebas, sin embargo éste principio muchas veces no se agota, ya que con base en el principio de economía procesal, el juzgador al encontrarse ante alguna causal de anulación, considera que en no variaría el sentido de la sentencia analizar el resto de los argumentos, por lo que no considera necesario estudiarlos.

Una vez analizados los requisitos de las sentencias, estudiaremos las clases de sentencias que pueden ser dictadas en el juicio contencioso administrativo.

### **3.1 Clases de sentencia.**

Las sentencias que dicte el TFJFyA pueden ser de anulación, declarativas y de condena.

Las sentencias de anulación, a través de éstas el acto impugnado deja de surtir efectos legales sin que se precise de un procedimiento posterior de ejecución; las sentencias declarativas confirman la existencia de una pretensión de las partes en litigio; y finalmente, las sentencias condenatorias, que se explican por su propio nombre.

Por su parte el artículo 52 de la LFPCA, señala que los sentidos en que la sentencia definitiva podrá resolver, a saber:

**Artículo 52.** La sentencia definitiva podrá:

I. **Reconocer la validez** de la resolución impugnada.

II. **Declarar la nulidad de la resolución impugnada.**

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

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

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

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

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

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

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

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no

tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

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

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

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

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

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

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

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.<sup>74</sup>

Como se puede observar, el artículo 52 de la Ley de la materia, establece principalmente tres tipos de sentencia, o sentidos en los que se podrá resolver, el primero es declarar la validez de la resolución impugnada, es decir, en este caso podemos inferir que se trata de una sentencia declaratoria, ya que el juzgador no está obligando a un hacer o no hacer a ninguna de las partes, únicamente se pronuncia sobre la legalidad de la resolución y dado que se confirma que la resolución es legal y en consecuencia válida, no requerirá de

---

<sup>74</sup> Artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

un acto administrativo que implique el cumplimiento a la sentencia dictada, atendiendo a que el la resolución materia de la controversia cumplió con los requisitos previstos en la ley y que los argumentos hechos valer por el particular fueron insuficientes para demostrar la ilegalidad del acto, por tal motivo, no deberá ser modificada en ningún sentido.

En el caso, de que la sentencia declare la nulidad de la resolución impugnada, es decir, la nulidad lisa y llana, se habla de una sentencia de anulación, pues el sentido de ésta implica dejar sin efectos la resolución impugnada, sin que se haga necesario que la autoridad demandada emita otra en cumplimiento, en virtud de que el acto impugnado en su totalidad es nulo por no satisfacer los requisitos previstos en la ley.

Asimismo, la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, de modo que se trata de una sentencia condenatoria, pues obliga a la autoridad demandada a emitir un nuevo acto administrativo en el que se satisfagan los requisitos de ley que no fueron observados en el acto que motivó la controversia, por lo que está obligada a subsanar las omisiones en que incurrió, atendiendo a las consideraciones expuestas en la sentencia.

Ahora bien, resulta conveniente examinar más a fondo el sentido de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo, en especial de las sentencias que declaren la nulidad lisa y llana, y la nulidad para efectos, atendiendo a las causales de nulidad que motivan a que la resolución impugnada se ubique en alguno de estos dos supuestos.

### **3.1.1 Nulidad lisa y llana**

Uno de los sentidos en que la sentencia podrá resolver, es declarando la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.



En este caso, los conceptos de impugnación en relación con las pruebas ofrecidas demostraron, a juicio del juzgador, “que la resolución impugnada adolecía de ilegalidades que le impedían subsistir como acto administrativo conforme al principio de legalidad”.<sup>75</sup>

**NULIDAD LISA Y LLANA, CASO EN QUE PROCEDE LA, EN EL JUICIO FISCAL.**

El artículo 55 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, señala el orden y condiciones a seguir tratándose de la revisión de dictámenes sobre estados financieros de los contribuyentes elaborados por contador público autorizado, estableciendo que toda la documentación que la revisora requiera, deberá solicitarla en primer lugar, al contador público que elaboró el dictamen, y luego al contribuyente cuando el primero no hubiera proporcionado lo solicitado. De lo que se desprende, que si la autoridad fiscal requirió al contribuyente por información de sus estados financieros, no obstante que su contador no se había negado a aportarla, resulta claro que tal acto es indebido porque se dejaron de aplicar las normas conducentes, y por ende, debe declararse su nulidad lisa y llana de conformidad a la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.**

Amparo directo 112/94. Distribuidora e Impulsora Nayarita, S. A. de C. V. 21 de febrero de 1995. Mayoría de votos. Ponente: Ramón Medina de la Torre. Disidente: Jorge Alfonso Álvarez Escoto. Secretaria: Rosa Elena Sánchez Gómez.<sup>76</sup>

De la tesis citada, claramente se desprende que en el caso de que en la emisión de un administrativo se deje de aplicar las disposiciones debidas al caso, deberá declararse la nulidad lisa y llana.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.**

En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o

---

<sup>75</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 663.

<sup>76</sup> Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta I, Junio de 1995, Tesis: III.1o.A.2 A. p. 484.

dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarían el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de las garantías de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como "desvío de poder", la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.<sup>77</sup>

En efecto, la declaratoria de nulidad lisa y llana o de la nulidad para efectos dependerá de las causales de nulidad que las motivan.

En ese sentido, el artículo 51 de la LFPCA establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser declarada ilegal:

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

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

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

---

<sup>77</sup> Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Febrero de 1999 Tesis: VIII.2o. J/24. p. 455.

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.<sup>78</sup>**

Como se puede observar, la LFPCA en su artículo 51 establece cinco causales de nulidad, de las cuales las previstas en las fracciones **I, IV y V** del precepto en cita, conllevan a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución que se impugna.

En el primer caso, la **fracción I** del artículo 51, establece como causal de nulidad la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada. En primer lugar se debe resaltar, que la incompetencia reviste el carácter de orden público, por lo que el TFJFyA podrá hacerla valer de oficio, así como la ausencia total de fundamentación o motivación de la resolución impugnada, en consecuencia, la emisión de un acto de privación o molestia por parte de autoridad incompetente, debe ser, obviamente, declarado nulo lisa y llanamente.<sup>79</sup>

Un claro ejemplo en el que se actualiza la fracción I del artículo 51 en relación con el artículo 52 fracción II de la LFPCA, se puede observar en lo señalado en los siguientes criterios:

**NULIDAD LISA Y LLANA POR INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN. DEBE DECLARARSE ASÍ CONFORME AL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CUANDO NO OBSTANTE HABERSE CITADO EL PRECEPTO QUE PREVEA LA**

---

<sup>78</sup> Artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

<sup>79</sup> Cfro. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 659.

**COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y NO HABER EMANADO LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA DE UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO, SE HAYA OMITIDO TRANSCRIBIR LA PORCIÓN NORMATIVA DEL PRECEPTO EN QUE SE FUNDE** (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 99/2007). De la jurisprudencia 2a./J. 99/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, página 287, de rubro: "NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.", se advierte que cuando la autoridad emisora de un acto administrativo no cite con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso, o en caso de tratarse de una norma compleja, no transcriba el fragmento de ésta, que la faculta para emitir el acto de molestia, debe declararse su nulidad lisa y llana, salvo que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso. Por otra parte, los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establecen los términos en los cuales las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán reconocer la validez del acto o resolución impugnados, o bien decretar su nulidad. Así, cuando la autoridad que emitió la resolución impugnada no transcriba la porción normativa (parte o párrafo) del precepto legal en que funde su competencia territorial, no obstante que lo haya citado y aquélla no emane de una petición, instancia o recurso, es claro que actualiza la causal de ilegalidad prevista en la fracción IV del citado artículo 51 y origina que con apoyo en la fracción II del referido precepto 52 la Sala Fiscal declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al dejarse al particular en estado de indefensión.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.<sup>80</sup>

En ese sentido es que resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:

**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

---

<sup>80</sup> Tesis aislada. Materia(s): Administrativa Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Septiembre de 2007 Tesis: I.5o.A.79 A. Página: 2557.

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.

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.<sup>81</sup>

De lo anterior, se desprende que a fin de que la autoridad funde debidamente su competencia al momento de emitir la resolución impugnada, no basta con transcribir el nombre y la sede de la Administración actuante, sí como señalar genéricamente al apartado correspondiente a su circunscripción territorial, para tener por cumplida la garantía de debida fundamentación prevista por el artículo 16 constitucional y por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, sino que es necesario que se transcriba el apartado correspondiente del Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de la unidad administrativa.

De tal modo, que al no encontrarse suficientemente fundada la competencia de la autoridad demandada y en relación con los artículo 51, fracción I y 52, fracción II de la LFPCA, el TFJFyA deberá, en estos casos, declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Sin embargo, el criterio jurisprudencial citado establece una excepción consistente en que si la resolución que se impugna fue emitida como consecuencia de una petición, instancia o recurso, sólo en estos casos el TFJFyA deberá declarar la nulidad para el efecto de que la autoridad demandada emita una nueva resolución en la que subsane la insuficiente fundamentación.

En la **fracción IV**, del precepto legal en cita, se establece como causal de nulidad que los hechos que motivaron la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o se

---

<sup>81</sup> **Jurisprudencia**, Materia(s): Administrativa Novena Época, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Junio de 2007 Tesis: 2a./J. 99/2007. Página: 287.

apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas. En este caso, la hipótesis no se basa en un defecto o vicio de procedimiento, sino que versa sobre la apreciación del hecho generador del acto administrativo, “el cual como situación fáctica se ha demostrado ante la Sala del conocimiento que no es un hecho jurídico en el sentido en el que lo contemplan las normas aplicables, pese a que indebidamente la autoridad demandada así lo consideró.”<sup>82</sup> En consecuencia el acto administrativo será declarado nulo lisa y llanamente, atendiendo a que la autoridad demandada para la emisión del acto impugnado se basó sobre un hecho distinto al que ley establece, y dado que las normas en materia administrativa que implican una molestia al patrimonio de los particulares son de aplicación estricta, se viola el principio general de *nulla poena sine lege*.

Finalmente, la **fracción V** del artículo 51, prevé como causal de nulidad, cuando la resolución administrativa se dicte en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. En este caso se actualiza la causal de nulidad en estudio cuando las autoridades en uso de una facultad discrecional, y aprovechándose de tal circunstancia, afecte indebidamente la esfera jurídica del particular, lo anterior, toda vez que el ejercicio de las facultades discrecionales no debe implicar que las autoridades se dirijan con arbitrariedad, sino aún así, sus actuaciones deben ser apegadas a derecho, por tal motivo el acto administrativo que se emitido bajo estas circunstancias debe ser declarado nulo lisa y llanamente.

Bajo estas consideraciones, resulta conveniente para el desarrollo de esta tesis, examinar la aplicación de estas causales de nulidad cuando el acto impugnado se trate de un decreto o un acuerdo de carácter general.

---

<sup>82</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 660.

Como anteriormente se había señalado, si bien el legislador buscó ampliar la competencia de éste Tribunal, incurrió en ciertas omisiones que hacen confusa la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los decretos y acuerdos de carácter general, ya que no se señala específicamente contra que tipo de decretos o acuerdos será procedente, y mucho menos señala cuál será el efecto jurídico de una sentencia que le resulte favorable al particular que sometió a la consideración del TFJFYA la legalidad de un decreto o acuerdo de carácter general.

En esa tesitura, tenemos que un decreto o acuerdo de carácter general, como actos administrativos que son, deben revestir ciertas formalidades o requisitos establecidos en la ley.

Para tal efecto, la **Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en el artículo 3**, lo siguiente:

**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 que 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.

Asimismo, el **artículo 38 del Código Fiscal de la Federación**, establece:

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

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

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

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

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

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones 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.

En este orden de ideas se puede apreciar, que en el supuesto de que se impugne un decreto o acuerdo de carácter general a través del juicio de nulidad



y atendiendo a la naturaleza de este tipo de actos administrativos, la causal de nulidad que se actualizaría, en el supuesto de que el particular lograra desvirtuar la legalidad del acto, de acuerdo a lo establecido por el artículo 51 de la LFPCA sería la prevista en la fracción I, incompetencia del funcionario que lo haya dictado.

Lo anterior es así, toda vez que la naturaleza del decreto y del acuerdo de carácter general, radica en que son creados para satisfacer, en determinadas situaciones, el interés general o público, de tal manera que las causales de nulidad lisa y llana previstas en el artículo 51 de la ley en comento, no resultan aplicables es este tipo de actos, pues las mismas van dirigidas a declarar la nulidad de actos administrativas emitidos a un gobernado en particular y en una situación específica.

En efecto, el legislador en su intento de ampliar la competencia material del TFJFyA, incurrió en ciertas omisiones, como en el caso resulta evidente, ya que las causales de nulidad previstas en el artículo 51, también deberían atender a la naturaleza jurídica de los actos administrativos (decretos y acuerdos de carácter general) sobre los que su impugnación actualmente procede a través del juicio contencioso administrativo.

En ese sentido, si un particular pretende impugnar un decreto mediante juicio contencioso administrativo, la única causal de nulidad que podría hacer valer a través de sus argumentos, sería la de autoridad incompetente, pues hasta el momento es la que mejor atiende a la naturaleza de ese tipo de actos administrativos, sin embargo, surge otra interrogante, ¿Qué efecto tendría que un decreto se considerara nulo lisa y llanamente?

Así las cosas, las causales de nulidad previstas en las fracciones I, IV y V del artículo 51 de la LFPCA, si bien traen como consecuencia que el acto administrativo se declare nulo lisa y llanamente, no se logran aplicar del todo a los decretos y acuerdos de carácter general, pues como ya se ha mencionado, las causales de nulidad consagradas en las fracciones en cita, se enfocan a resoluciones administrativas, como por ejemplo una liquidación de créditos fiscales.

Lo anterior es así, en virtud de que al crearse la LFPCA, el legislador prácticamente transcribió las causales de nulidad que se establecían en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, no obstante que aquel ordenamiento **no** establecía la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los decretos y acuerdos de carácter general, de tal manera que las causales de nulidad previstas en dicho ordenamiento iban dirigidas a otro tipo de actos administrativos.

Consecuentemente, si la finalidad del legislador era ampliar la procedencia del juicio contencioso administrativo, debió darse a la tarea de ajustar las causales de nulidad atendiendo a los actos administrativos sobre los que éstos se aplicarían.

### **3.1.2 Nulidad para efectos.**

El artículo 51 de la LFPCA determina sistemáticamente sobre el tipo de nulidad que corresponda lisa y llana o para efectos, de acuerdo la fracción en que se ubique la causal de ilegalidad del acto impugnado, de tal forma que si la violación que se esgrime por el particular es de fondo, la nulidad será lisa y llana, pero si la violación es de procedimiento, la nulidad será para efectos.

Bajo ese orden de ideas, el artículo 51 de la Ley de la materia, contempla cinco fracciones bajo las cuales se prevén distintas causales de nulidad, algunas

conlleven a declarar la nulidad lisa y llana y otras la nulidad para efectos, a saber:

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

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

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

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

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

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.<sup>83</sup>

Es así, como la fracción II del precepto legal en estudio, señala que la **omisión** de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso, trae como consecuencia que se declare la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento, o se emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada.

Por su parte la fracción III, señala que los vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, traerá como consecuencia que se declare la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento corrigiendo el vicio de que se trate; en este caso el vicio en el procedimiento implica que se efectuaron ciertos actos administrativos, sin embargo están viciados al no haberse ajustado a la ley.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

<sup>84</sup> Cfro. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 660.

En consecuencia, si la nulidad obedeció a un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta es susceptible de subsanarse; si la nulidad fue por vicios en el procedimiento, en este caso existe la posibilidad de reponer el procedimiento a partir de la violación cometida.

En ese orden de ideas, el artículo 52 de la LFPCA, establece lo siguiente:

**Artículo 52.** La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

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

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.<sup>85</sup>

Como se puede observar, la naturaleza de las sentencias de anulación para determinados efectos, implica que las autoridades demandadas quedan obligadas a subsanar las deficiencias formales que llevaron a declarar la nulidad para efectos.

---

<sup>85</sup> Artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

Ahora bien, “la sentencia que declara la nulidad para efectos, puede serlo para el efecto de que la autoridad deje sin efectos la resolución que se reclame y emita una nueva en que declare nulo el procedimiento de visita que se haya efectuado. En tales casos, es posible que se lleve a cabo un nuevo procedimiento de verificación domiciliaria, pues la garantía de seguridad jurídica queda respetada a favor del gobernado al momento en que se deja insubsistente el procedimiento viciado, pero ello no implica que no pueda ser objeto de una nueva visita domiciliaria, pues las facultades de comprobación de la autoridad fiscal derivan de la ley y no están limitadas en este caso por una sentencia de nulidad.”<sup>86</sup>

Sirve de apoyo el siguiente criterio:

VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR LA OMISIÓN EN EL CITATORIO DE MENCIONAR QUE ES PARA RECIBIR LA ORDEN DE VISITA, CONFORME LO DISPONE EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO, POR LO CUAL AQUELLA NULIDAD DEBE SER PARA EFECTOS, NO LISA Y LLANA.

La violación en que incurre el notificador al dejar un citatorio en el lugar donde pretende verificar una orden de visita domiciliaria, consistente en que en aquel documento sólo se indica que su objeto es la entrega del oficio respectivo al contribuyente, pero sin señalar la razón del tal oficio, es decir, que la persona de quien se requería su presencia el día siguiente era para que recibiera la orden de visita, constituye una violación formal; sin embargo, este tipo de violaciones no son de las que se puedan incluir en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ni se puede estimar que el citatorio es un acto discrecional. Lo primero, porque ello implicaría, en principio, que la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación realizó el examen del fondo del asunto, lo que no ocurre cuando la nulidad se decreta por alguna violación formal, y lo segundo, porque la violación se cometió en el citatorio que dejó el notificador y no propiamente en la orden de visita, la cual, en todo caso, sí reviste la calidad de un acto discrecional, puesto que la actuación o no del notificador radica en las órdenes que reciba de sus superiores de notificar las determinaciones que tomen los mismos, por lo que no puede quedar a su prudente discrecionalidad la realización o no de la notificación y, por supuesto, del citatorio. Por tanto, al no adecuarse la citada violación formal a alguno de tales supuestos, es indudable que no se puede declarar la nulidad en términos de la fracción II del numeral 239 del precitado cuerpo de leyes, sino por el contrario, aquellas violaciones se ubican en la fracción II del primero de los preceptos jurídicos invocados y así, procede decretar "la nulidad para efectos" conforme lo previene el último párrafo de la fracción III del segundo de los ordinales mencionados.

---

<sup>86</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Ob. Cit. p. 664.

De acuerdo, con el criterio citado, si la resolución impugnada se apoya en la omisión de requisitos previstos por la Ley, o en un procedimiento viciado, se declarará la nulidad para el efecto de que la autoridad emita su nueva resolución o reponga el procedimiento, por tal motivo, la sentencia debe precisar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, señalándose, además los términos en que deberán ser subsanadas tales violaciones.

Como se ve, tratándose de la actualización de los supuestos establecidos en las fracciones II (ausencia de formalidades) o III (vicios de procedimiento) del artículo 51 de la LFPCA, la Sala Fiscal debe ordenar a la autoridad administrativa que, en uso de sus atribuciones y en virtud de que únicamente fueron objeto de estudio violaciones de carácter formal, emita una nueva resolución cumpliendo con las formalidades de que ha de estar revestido el acto, o bien, que reponga el procedimiento para que la nueva resolución se dicte después de reunirse todos los requisitos que deben existir previamente al pronunciamiento de la decisión correspondiente, advirtiendo que no toda omisión de formalidades o vicios del procedimiento tendrá como consecuencia la nulidad de la resolución, sino que, en términos del artículo 50 de la LFPCA, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, es decir, que le ocasionen un perjuicio.

Ahora bien, una vez precisado lo anterior resulta conveniente establecer la procedencia o actualización de las causales de nulidad previstas en las fracciones II y III del artículo 51 de la LFPCA, para el caso de que el acto

---

<sup>87</sup>Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Marzo de 2002, Tesis: XVI.4o. J/5. Página: 1271.

administrativo cuya impugnación se pretende a través del juicio contencioso administrativo se trate de un decreto a acuerdo de carácter general.

Tal y como en el punto inmediato anterior se hizo notar las causales de nulidad consagradas en el multicitado artículo 51, que conllevan a declarar la nulidad lisa y llana, en su totalidad no resultan aplicables, en virtud de que no toman en cuenta la naturaleza jurídica de los decretos y acuerdos de carácter general.

Es así, como podemos inferir, a fin de desarrollar el punto que nos ocupa, que las causales de nulidad establecidas en las fracciones II y III del precepto legal en cita, difícilmente podrían ser aplicadas respecto de los decretos y acuerdos de carácter general, ya que, atendiendo a la naturaleza de este tipo de actos administrativos resultaría complicado demostrar que el procedimiento a través del cual fueron creados se encuentra viciado o que no reviste las formalidades indicadas por la ley.

En efecto, los decretos y acuerdos de carácter general, son actos administrativos de interés general, motivo por el cual son creados bajo formalidades especiales, al ser producto de la facultad concedida al Ejecutivo Federal de emitir normas jurídicas generales y abstractas de observancia obligatoria en el ámbito administrativo.

En ese orden ideas resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

**PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Respecto de las leyes, reglamentos, **decretos y acuerdos de interés general**, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, **en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.**

Contradicción de tesis 23/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 16 de junio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Francisco Cilia López.

Tesis de jurisprudencia 65/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del dieciséis de junio del año dos mil.<sup>88</sup>

En esa tesitura, debido al estricto proceso de creación de los decretos y acuerdos de carácter general, para el particular resultaría complicado acreditar la ilegalidad de tales actos.

### **3.2 Efectos de la sentencia**

Conforme al artículo 52 de la LFPCA, la sentencia definitiva podrá:

**Artículo 52.** La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

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

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

---

<sup>88</sup> **Jurisprudencia**, Materia(s): Común, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Agosto de 2000, 2a./J. 65/2000, p. 260.



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

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

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

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

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

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

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

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

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

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

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

Como se puede observar, la Sala fiscal al momento de dictar sentencia definitiva precisará los términos en que está deberá ser acatada, esto de acuerdo a los siguientes casos:

- Cuando la nulidad sea a causa de la omisión de requisitos formales, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.
- Cuando la nulidad obedezca a vicios de procedimiento, que de igual forma afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.

En estas dos hipótesis, excepto cuando se trate de facultades discrecionales, la **nulidad será siempre para el efecto** de que la autoridad emita una nueva resolución o, si es el caso, reponga el procedimiento, debiéndose precisar en la sentencia en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, señalándose, los términos en que deberán ser subsanadas tales violaciones.

- Cuando la nulidad se apoye en el resto de las causales de anulación previstas en la LFPCA.

En este caso, se incluyen las sentencias en las que se declare la nulidad de la resolución impugnada, y se reconozca la existencia de un derecho subjetivo o el de otorgar y restituir al actor en el goce de los derechos afectados, en los que deberá condenarse a la autoridad demandada a la restitución de un derecho subjetivo o a la devolución de una cantidad o al pago de alguna

cantidad, situación que se explica claramente en el siguiente criterio jurisprudencial:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO.** El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**<sup>90</sup>

De este modo, las sentencias que dicta el TFJFyA pueden pronunciarse sobre la legalidad del acto administrativo, declarando, si es el caso, la nulidad del mismo, sin embargo también pueden modificar el acto impugnado, para lo cual se establece en el cuerpo de la sentencia, los términos en los que la autoridad demandada deberá dictar un nuevo acto, reconociendo la existencia del derecho subjetivo violado y condenando a la demandada al restablecimiento y cumplimiento de las obligaciones necesarias para que esto suceda.

Asimismo, resulta aplicable lo dispuesto en el siguiente criterio:

**JUICIO DE NULIDAD Y TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CARACTERÍSTICAS.** En el juicio de nulidad, a diferencia de los recursos administrativos, que se asemejan al recurso de apelación en materia civil, no se abre una segunda instancia, sino un nuevo juicio. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal autónomo e independiente, no un superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado. Por tanto, si en el juicio de nulidad, no hay renovación de la instancia, el tribunal no debe analizar todos los aspectos que pudieron ser objeto de examen por parte de la autoridad administrativa, es decir, no puede hacer todo aquello que puede realizar la autoridad administrativa, puesto que si bien dicho tribunal en algunos casos actúa con el modelo de plena jurisdicción, ésta solamente se

---

<sup>90</sup> Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006 Tesis: I.4o.A. J/45. p. 1394.

asume para tutelar un derecho subjetivo del gobernado, decidiendo sobre su reparación y condenando a la administración a su restablecimiento; pero no para ordenar a la autoridad administrativa la forma en que debe proceder en el ejercicio de sus funciones que le son propias. Así por ejemplo, cuando una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declara la nulidad de una resolución que negó la devolución de impuestos, en términos del artículo 238, fracción IV, en relación con el 239, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, no debe ser para efectos de que la autoridad administrativa analice otros aspectos que pudieran dar lugar a la negativa de devolución de impuestos, puesto que ello implicaría conducirse como superior de la autoridad administrativa, en una segunda instancia, no obstante que, como se dijo, dicho tribunal es autónomo y no superior de las autoridades administrativas, a más de que el juicio de nulidad es precisamente un nuevo juicio y no un recurso.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.<sup>91</sup>

En efecto, si bien las sentencias dictadas por el TFJFyA podrán reconocer el derecho subjetivo violado del demandante, obligando a la autoridad demandada al restablecimiento de éste derecho a través de los términos que se fijen en dicha sentencia, lo cierto es que de ninguna manera podrán transgredir la competencia de las autoridades.

En ese sentido, cuando la nulidad se declare como consecuencia de violaciones de forma o de procedimiento, tratándose de facultades discrecionales, la sentencia no puede precisar los términos en que la autoridad demandada deba emitir la nueva resolución en cumplimiento, sirve de apoyo la siguiente tesis:

**ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE AMPARO CONCEDIDA EN SU CONTRA POR INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.** Si la orden de visita domiciliaria es un acto que la autoridad administrativa emite dentro de sus facultades discrecionales de comprobación, los efectos de la sentencia de amparo concedida en su contra por adolecer de indebida fundamentación y motivación, no tienen porqué ser distintos a los que prevé la legislación tributaria para la nulidad que se decretaría en el juicio contencioso administrativo por el mismo vicio formal, ya que se trata, en ambos casos, de una figura propia del derecho fiscal, ni para el efecto de que la autoridad responsable necesariamente emita otra en sustitución de la reclamada

---

<sup>91</sup> Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005, Tesis: IV.2o.A.147 A. p. 2402.

para subsanar los vicios de ésta, sino que en congruencia con la hipótesis excepcional prevista en la parte final del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, dicha concesión sólo debe ser para que se deje insubsistente la referida orden, aunque dentro del límite de sus facultades discrecionales, si así lo estima conveniente y si se encuentra en posibilidad de hacerlo, la propia autoridad pueda emitir un nuevo acto administrativo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.<sup>92</sup>

De lo anterior, claramente se desprende que las sentencias en las que se declara la nulidad de la resolución impugnada, podrán señalar los términos bajo los que se llevará a cabo su cumplimiento, no obstante, dichos términos se determinarán al margen de las facultades discrecionales de la autoridad.

De tal modo, que la autoridad demandada en ejercicio de sus facultades discrecionales, podrá abstenerse de reponer el acto impugnado, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de dicho acto.

En el caso de que la sentencia declare **nulidad lisa y llana** de la resolución impugnada, en la que no tenga que señalarse efecto alguno, la consecuencia de la nulidad será que cesen los efectos de los actos de ejecución que afectan la esfera jurídica del demandante, sin embargo esto no impide que la autoridad demandada se encuentre en posibilidad de emitir un nuevo acto siempre y cuando respete el principio de cosa juzgada y fuerza vinculatoria de las sentencias de nulidad.

Robustece, lo anterior la siguiente tesis:

**NULIDAD LISA Y LLANA POR INSUFICIENTE MOTIVACIÓN. NO IMPIDE A LA AUTORIDAD EMITIR UN NUEVO ACTO, SEMEJANTE O CON EFECTOS PARECIDOS, SIEMPRE QUE RESPETE EL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA Y LA FUERZA VINCULATORIA DE LAS SENTENCIAS.** La insuficiente motivación de una resolución en materia de responsabilidades de los servidores públicos

---

<sup>92</sup> Tesis aislada, Materia(s): Administrativa Novena Época Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Diciembre de 2006, Tesis: III.2o.A.144 A. p. 1376.

constituye un vicio de ilegalidad que trasciende a su aspecto material o de contenido, y conlleva a la declaratoria de nulidad lisa y llana por indebida motivación, con fundamento en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005. En este sentido, las consecuencias de una declaratoria de esa naturaleza están vinculadas con la figura de cosa juzgada, atento a lo cual, la referida nulidad sólo puede influir e impactar esa actuación en el contexto específico del que provino, en razón de que la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio respecto del cual existe cosa juzgada, no puede volver a discutirse. Sin embargo, la autoridad demandada, si así lo considera, puede emitir un nuevo acto, siempre que respete el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de la sentencia de nulidad, institución que, a semejanza de la relativa a la repetición del acto reclamado en el juicio de amparo, no se estableció para evitar que la autoridad realice cualquier acto con efectos parecidos a los que tuvo el declarado inconstitucional, ni tampoco para analizar si el nuevo es o no violatorio de garantías, sino sólo para impedir que la autoridad desconozca el principio de cosa juzgada y la fuerza vinculatoria de las sentencias.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.<sup>93</sup>

En esos términos, es claro que la declaratoria de nulidad lisa y llana no le prohíbe emitir un nuevo acto siempre que se mantenga al margen del referido principio de derecho, no obstante lo anterior, la autoridad demandada no puede volver a emitir un nuevo a acto basándose en el que fue declarado nulo lisa y llanamente, toda vez que transgrediría el principio de cosa juzgada.

**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que

---

<sup>93</sup> Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006, Tesis: I.4o.A.537 A. p. 1506.

determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.<sup>94</sup>

En efecto, una vez que la Sala fiscal se pronunció sobre el fondo de la controversia y procedió a declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado, la autoridad queda imposibilitada para emitir un nuevo acto administrativo que se base en las circunstancias que motivaron la controversia, en virtud de que éstas fueron estudiadas por la Sala fiscal y el hecho de emitir un nuevo acto trae como consecuencia una franca violación al principio de cosa juzgada.

Una vez analizados los casos en los que la Sala fiscal al momento de dictar sentencia definitiva precisará los términos en que está deberá ser acatada, es preciso señalar las implicaciones que tiene una sentencia que reconoce la **validez** de la resolución impugnada.

Las sentencias que reconocen la validez de la resolución impugnada, son sentencias declarativas de tal situación, las cuales carecen de ejecución, en virtud de que dichas sentencias no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, pues no le imponen a las autoridades demandadas una obligación de hacer o una abstención en función de la dicha sentencia, sino que sólo dejan expedito el derecho de la autoridad para llevar a cabo sus determinaciones, actuación que no es consecuencia de la sentencia dictada, sino de las atribuciones legales de las autoridades demandadas.

---

<sup>94</sup> Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Marzo de 2003, Tesis: I.4o.A. J/21, p. 1534.

Ahora bien, ya que se han precisado los efectos de las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo, es trascendental analizar la implicación de tales efectos sobre los **decretos y acuerdos de carácter general**.

Tal y como, se ha estudiado a lo largo del presente capítulo, los efectos de las sentencias dictadas por el TFJFyA, traen aparejadas determinadas consecuencias jurídicas.

De este modo, en el supuesto de que la sentencia declarara la nulidad para determinados efectos de un decreto o acuerdo de carácter general, sea por la omisión de un requisito formal o a causa de vicios en el procedimiento, los efectos de tal declaratoria implicarían que el acto administrativo que nos ocupa no obstante ser declarado inválido al no reunir los requisitos establecidos en la ley, de igual forma, asumiría graves consecuencias jurídicas.

Lo anterior es así, en virtud de que en el caso de que un decreto o acuerdo de carácter general fuera declarado nulo o inválido como consecuencia de que durante su elaboración surgiera algún vicio que trascendiera al sentido de estos actos administrativos, el efecto de la declaratoria de nulidad sería para el efecto de que la autoridad demandada emitiera un nuevo acto, es decir, un nuevo decreto o acuerdo de carácter general, en el que se subsanara la violación cometida, sin embargo atendiendo a la naturaleza jurídica de estos actos, al ser de interés general, las implicaciones de una sentencia que declare la nulidad de para determinados efectos, no solo se ocuparían del gobernado que impugnó el decreto o acuerdo de carácter general mediante juicio contencioso administrativo, sino tales efectos repercutirían a la generalidad a que el decreto o acuerdo de carácter general va dirigido.

En efecto, al cumplimentar una sentencia en la que se precisaron los términos en los que deberá ser acatada, tomando en cuenta que el acto impugnado se



trata de un acuerdo de carácter general o de un decreto, las consecuencias jurídicas de la emisión del nuevo acto, se ven reflejadas sobre el resto de los gobernados a quienes el decreto o acuerdo les es aplicable, que sin embargo no buscaron impugnarlo mediante juicio contencioso administrativo por así convenir a sus intereses.

De tal manera, que el cumplimiento de una sentencia de esta naturaleza trae aparejada una violación al principio de relatividad de las sentencias consistente en que las sentencias que se pronuncien únicamente se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que hubiesen promovido el juicio, por lo que la sentencia deberá limitarse a surtir sus efectos, al caso especial sobre el que verse la demanda sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Es decir que las sentencias que se dicten solo se ocuparan de proteger a los individuos que hubiesen impugnado el acto administrativo a través del juicio contencioso administrativo, mas no de aquellos que no lo hubiesen impugnado, ya que no es una sentencia dictada erga omnes, pues solo se ocupará de los individuos que acudieron al juicio contencioso administrativo.

Asimismo, la sentencia que declare la nulidad lisa y llana de un decreto o acuerdo de carácter general, tal y como ya se ha mencionado, las consecuencias jurídicas a que conlleva dicha declaratoria es que cesen sus efectos jurídicos, o incluso que la autoridad demanda emita un nuevo acto respetando el principio de cosa juzgada.

No obstante lo anterior, al igual que una sentencia que declara la nulidad para efectos, en el caso particular de los decretos y acuerdos de carácter general, las consecuencias jurídicas de la nulidad lisa y llana sobre este especial tipo

de actos administrativos, resultan violatorias al referido principio de relatividad de las sentencias.

**LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LA SENTENCIA PROTECTORA FRENTE A LOS ORGANOS QUE CONCURRIERON A SU FORMACION.** De los antecedentes históricos que dieron lugar a la consagración constitucional del principio de relatividad de las sentencias de amparo y de los criterios sentados por este tribunal sobre la materia, particularmente del establecido en los asuntos de los cuales derivaron las tesis jurisprudenciales publicadas con los números 200 y 201 del Tomo I del Apéndice de 1995, con los rubros de "LEYES, AMPARO CONTRA. DEBE SOBRESEERSE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACION" y "LEYES, AMPARO CONTRA. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN", se desprende que los efectos de la sentencia que concede el amparo en contra de una ley reclamada con motivo de su aplicación concreta, actúan hacia el pasado, destruyendo el acto de aplicación que dio lugar a la promoción del juicio y los actos de aplicación que en su caso se hayan generado durante la tramitación del mismo, y actúan hacia el futuro, impidiendo que en lo sucesivo se aplique al quejoso la norma declarada inconstitucional, pero no alcanzan a vincular a las autoridades que expedieron, promulgaron, refrendaron y publicaron dicha norma, ni las obligan a dejar insubsistentes sus actos, pues la sentencia de amparo no afecta la vigencia de la ley cuestionada, ni la priva de eficacia general.<sup>95</sup>

De lo anterior, claramente se desprende que las sentencias deben atender al principio de relatividad, por lo que en el caso que nos ocupa, las sentencias que el TFJFYA dicte en los juicios en que se controvierta la legalidad de un decreto o acuerdo de carácter general, si bien dicho tribunal tiene competencia material para pronunciarse sobre la legalidad de tales actos, lo cierto es que dichas sentencias se enfrentan a obstáculos que impiden que puedan surtir los efectos jurídicos a los que estaban destinadas.

De igual forma, si una sentencia declara nulo lisa y llanamente un decreto o acuerdo de carácter general, la consecuencia de tal declaratoria es que no pueda surtir sus efectos jurídicos, es decir, que el acto impugnado (decreto o acuerdo de carácter general) no pueda ser aplicado sobre el gobernado que a través del juicio contencioso administrativo obtuvo una sentencia favorable.

Si bien, la consecuencia jurídica descrita anteriormente no implica mayores complicaciones, lo cierto es que resultaría ociosa la impugnación mediante

---

<sup>95</sup> Tesis aislada Materia(s): Constitucional, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Noviembre de 1996 Tesis: P. CXXXVII/96. p. 135.

juicio contencioso administrativo de este tipo de actos, ya que como se ha señalado en puntos anteriores difícilmente podría demostrarse su ilegalidad, pues al ser actos de interés general son creados mediante un estricto procedimiento, sin embargo, para el particular reflejaría mayores beneficios la impugnación de un decreto o acuerdo de carácter general a través del juicio de amparo, ya que el juicio de amparo es un medio de control constitucional, que consiste en llevar al conocimiento de un órgano especial, en una instancia también especial, las cuestiones que atañen a la defensa de las garantías individuales consagradas en nuestra Ley Suprema.

De tal manera, que si un particular considera que un decreto o acuerdo de carácter general afecta su esfera jurídica, lo más razonable sería que los impugnara mediante el juicio de amparo y no a través del juicio contencioso administrativo que prevé la impugnación de dichos actos cuando la misma ya está contemplada en la procedencia del juicio de garantías.

La procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de decretos y acuerdos de observancia general, versaría únicamente sobre la **legalidad** con la que fue emitido el acto, en donde se verificaría que durante el procedimiento de instrucción no se hayan cometido violaciones a determinados **preceptos legales** que afecten la esfera jurídica del particular, no obstante como se ha mencionado, los efectos jurídicos de una sentencia que se pronuncie sobre dichas cuestiones enfrenta diversos obstáculos para su cumplimiento.

Por otro lado, el juicio de amparo de igual modo es procedente en contra de decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al particular, obviamente en este caso, el particular debe acreditar que existe una violación a sus **garantías individuales o a algún precepto constitucional.**

De acuerdo con lo anterior, resulta claro que el particular actualmente tiene dos opciones para impugnar un acuerdo de observancia general o un decreto: el juicio contencioso administrativo, juicio de mera legalidad, donde sus sentencias versaran únicamente en cuestiones de legalidad no así de constitucionalidad ya que está impedido para ello de conformidad con los artículos 103 y 107 constitucionales, (toda vez que en dichos preceptos se señala que las cuestiones de constitucionalidad se dirimirán ante los tribunales que pertenecen al poder judicial), a diferencia del juicio de amparo, el cual no versa únicamente sobre materia de legalidad sino de constitucionalidad, que sin lugar a dudas por las características especiales de este juicio las sentencias que en él se dictan si pueden determinar la inconstitucionalidad de decretos y acuerdos generales.

Por tal motivo, es evidente que en el caso de impugnación de un decreto o acuerdo de carácter general debe ser a través del juicio de amparo, ya que es la vía más factible para el particular, salvo que lo que se controvierta sea violaciones al procedimiento de como se aplicó, es decir, cuestiones de legalidad.

## **CONCLUSIONES**

**1.** El Consejo de Estado Francés paulatinamente adquirió independencia referente a la resolución de controversias en materia contenciosa, ya que en un principio estaba dotado de una jurisdicción retenida, es decir, se limitaba a proponer resoluciones, posteriormente se le otorgó el carácter de tribunal de jurisdicción delegada, ya que pronunciaba sus sentencias de manera autónoma e imperativa, pero a nombre de la administración, actualmente este antecedente es visible en el artículo 1 de la LOTFJFyA, en relación con el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-H.

**2.** Asimismo el Consejo de Estado Francés crea el concepto de desvío de poder, como un instrumento para el examen de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, situación que claramente se ve reflejada en el artículo 51, fracción V de la LFPCA.

**3.** Hasta la fecha, el Consejo de Estado Francés es el tribunal administrativo por excelencia. Debido a su prestigio y trascendencia ha tenido influencia decisiva en varios ordenamientos e inclusive, tuvo trascendencia en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936.

**4.** El Consejo del Estado Francés se estructuró bajo la idea de que el poder judicial se encuentra obligado a no interferir en la obra de la Administración, pues ésta debe juzgarse así misma, instaurando un sistema denominado europeo, el cual influyó en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación de México, ya que en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se retoma la idea central del sistema instaurado por el Consejo del Estado Francés, al mencionar que la autoridad judicial no podrá interferir en

los asuntos de índole administrativa, sino únicamente por la vía del juicio de amparo, dotando a este Tribunal de una jurisdicción delegada.

**5.** Es a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en el que se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, generando controversia sobre su constitucionalidad, por considerarlo violatorio al principio de división de poderes, no obstante la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implicaba que el juicio se tuviera que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el poder judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada, sin embargo el problema se resuelve de fondo con la adición al artículo 104 I B y al artículo 73, fracción XXIX-H

**6.** Respecto de la substanciación del juicio contencioso administrativo, las partes en el juicio principalmente son el demandante y el demandado, que en ambos casos puede ser tanto el particular como la autoridad; y ocasionalmente existe un tercero interesado quien colabora con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas, pues de obtener la parte demandante sentencia favorable sus intereses jurídicos se verían afectados,

**7.** La materia tributaria es la que con más amplitud se encuentra prevista dentro de la competencia del TFJFyA, asimismo, pueden ser materia de este juicio las resoluciones que son emitidas por organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social; las resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado, así como las que causen agravio en materia fiscal, las que impongan multas por infracciones a las normas tributarias, las que resuelvan recursos de revocación en materia fiscal; de igual forma el artículo 2 de la LFPCA, incorpora a la procedencia del juicio contencioso la posibilidad de impugnar

resoluciones administrativas de carácter general, como lo son los acuerdos de carácter general y los decretos, excluyendo a los reglamentos.

**8.** El artículo 2 de la LFPCA, establece que el juicio contencioso administrativo será procedente a fin de demandar la nulidad de un decreto o acuerdo de carácter general, cuando a juicio del particular estime que estos no cumplen con alguno de los requisitos previstos por la ley, sin embargo impugnar este clase de actos administrativos trae como consecuencia **resultados ociosos,** pues los efectos jurídicos de una sentencia que se pronuncie sobre dichas cuestiones enfrenta diversos obstáculos para su cumplimiento.

**9.** Los efectos que establecen las sentencias no son generales, sino relativos, de tal forma que un decreto o acuerdo general que el TFJFyA declarase nulo, no puede tener como efecto que se subsanaran las deficiencias de tales actos, ya que de ser así se daría un efecto genérico a una sentencia y evidentemente se ampliaría el “beneficio” de la declaratoria de nulidad a una generalidad que no tenía interés jurídico en el juicio promovido, cabe hacer mención que en el juicio contencioso administrativo únicamente puede demandar quien tenga interés jurídico.

**10.** De acuerdo con el artículo 52 de la LFPCA las sentencias que dicta el TFJFyA, pueden ser de anulación (nulidad lisa y llana, ya que deja sin efectos la resolución impugnada), declarativas (validez, en virtud de que confirma la resolución impugnada, no establece obligaciones a las partes) y de condena (nulidad para efectos, pues condena a la autoridad a emitir un nuevo acto atendiendo a las consideraciones expuestas en la sentencia), de tal modo que cada una de las anteriores declarativas obedece a una causal de nulidad determinada, tal y como lo establece el artículo 51 de LFPCA.

**11.** El legislador en su intento de ampliar la competencia material del TFJFyA, incurrió en ciertas omisiones, ya que las causales de nulidad previstas en el artículo 51, no atienden a la naturaleza jurídica de los decretos y acuerdos de carácter general sobre los que su impugnación actualmente procede a través del juicio contencioso administrativo, dichas causales no se aplican respecto de estos actos administrativos, ya que resulta complicado demostrar que el procedimiento a través del cual fueron creados se encuentra viciado o que no reviste las formalidades indicadas por la ley, en virtud de que son actos administrativos de interés general, motivo por el cual son creados bajo formalidades especiales, al ser producto de la facultad concedida al Ejecutivo Federal.

**12.** Se considera que para el particular reflejaría mayores beneficios la impugnación de un decreto o acuerdo de carácter general a través del juicio de amparo, ya que el juicio de amparo es un medio de control constitucional, que consiste en llevar al conocimiento de un órgano especial, en una instancia también especial, las cuestiones que atañen a la defensa de las garantías individuales consagradas en nuestra Ley Suprema.

**13.** El particular actualmente tiene dos opciones para impugnar un acuerdo de observancia general o un decreto: el juicio contencioso administrativo, juicio de mera legalidad, donde sus sentencias difícilmente pueden surtir sus efectos jurídicos; y el juicio de amparo, el cual no versa únicamente sobre materia de legalidad sino más bien de constitucionalidad, pero que sin lugar a dudas por las características especiales de este juicio las sentencias que en él se dicten surten plenamente sus efectos jurídicos, por tal motivo es dable concluir que debe eliminarse de la procedencia del juicio contencioso administrativo la impugnación de los decretos y acuerdos de carácter general, en virtud de que a través del juicio contencioso administrativo el particular no obtiene el beneficio deseado.



**14.** Con la finalidad de dar mayores medios de defensa a los gobernados, el legislador consideró oportuno ampliar la procedencia del juicio contencioso administrativo, estableciendo en el artículo 2 de la LFPCA que los decretos y acuerdos de carácter general podrán ser impugnados a través de este juicio, desafortunadamente en la práctica no se da, ya que el TFJFyA es un tribunal de legalidad que está impedido para conocer cuestiones de constitucionalidad, y en la praxis el objetivo del particular es impugnar de fondo estos actos administrativos.

**15.** De igual forma al hacer procedente el juicio contencioso administrativo en contra de decretos y acuerdos de carácter general, de cierta manera implica para aquellos que no son expertos en el litigio ante el TFJFyA, una trampa procesal, toda vez que al impugnar mediante juicio de nulidad un decreto, en el caso de obtener una sentencia favorable no conlleva a obtener los beneficios que propiamente desea el particular, situación muy distinta si hubiera optado por impugnar el decreto a través del juicio de amparo, sin embargo al elegir como medio de defensa el juicio de nulidad feneció el término para la interposición del amparo, dejando al particular en un estado de indefensión.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición, Editorial Porrúa, 1990.
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho *Constitucional Mexicano*. 18ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006.
3. CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1973.
4. CORNÚ GÓMEZ, Luis y Castro Hernández, Miguel. Medios de Defensa Fiscal. El Recurso Administrativo, Sicco. México. 1998.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Porrúa, México 1999.
6. De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa México, 2005.
7. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª Edición, Editorial Porrúa. México 1994.
8. HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano y otros. Procedimientos en materia fiscal y administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa. México Distrito Federal, 2001.
9. LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 9ª edición. Editorial Porrúa. México, 2006.
10. MARGAINT MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 8ª Edición. Editorial Porrúa 1999.

11. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Glosario Jurídico Administrativo. Colección glosarios jurídicos temáticos 1ª serie, Vol. 4. Editorial IURE Editores. México, 2004.
12. MONROY MENDOZA, Luis Gabriel. Manual del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Editorial Tax. México, 2002.
13. MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de técnica legislativa. UNAM, México, 2006.
14. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. México 1990.
15. R. BIELSA. Sobre lo Contencioso Administrativo. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1954.
16. RAMÍREZ CHAVERO IVAN. El juicio contencioso administrativo. 2ª Edición. Editorial SISTA. México, 2006.
17. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México 2006.
18. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 15ª edición. Editorial Porrúa. México 1995.
19. TENA RAMÍREZ, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*". 28ª ed. Porrúa. México, 1994.
20. VÁZQUEZ ALFARO, José L. El Control de la Administración Pública en México, Editorial UNAM, 1996.

### **DICCIONARIOS JURÍDICOS**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I Y II, 8ª edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 1995.

## **LEGISLACIÓN**

Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2007.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente.

## **TESIS Y JURISPRUDENCIAS**

**Jurisprudencia**, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Febrero de 1999 Tesis: VIII.2o. J/24.

**Jurisprudencia**, Materia(s): Común, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Agosto de 2000, 2a./J. 65/2000.

**Jurisprudencia**, Materia(s): Administrativa Novena Época, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Junio de 2007 Tesis: 2a./J. 99/2007. Página: 287.

Criterio sustentado por Sala Superior actuando en Pleno, Tercera Epoca, publicado en la Revista de este Tribunal, Año VIII, No. 86, Febrero de 1995.

Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta I, Junio de 1995, Tesis: III.1o.A.2 A.

Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Agosto de 1995 Tesis: XVI.1o.2 A.

Tesis Aislada, sustentada por la Tercera Sala Regional de Occidente (Aguascalientes), publicada en la Revista de este Tribunal, Año II, No. 23, Junio 2000.

Tesis aislada, Administrativa, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Marzo de 2002. Tesis: I.12o.A.17 A.

Tesis aislada, Materia(s): Administrativa. Novena Época Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Febrero de 2003. Tesis: 2a. X/2003.

Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Julio de 2004, Tesis: VII.2o.C.4 A.

Tesis V-P-1aS-25 No. Registro: 39,643. Revista del T.F.J.F.A. Quinta Época. Año V. No. 51. Marzo 2005.

Tesis aislada. Materia(s): Administrativa Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Septiembre de 2007 Tesis: I.5o.A.79 A. Página: 2557.

### **PÁGINAS DE INTERNET**

<http://www.tff.gob.mx>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/el/el12.htm>.

<http://www.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.aspDICTAMEN/ORIGEN>

### **REVISTAS JURÍDICAS**

1. GARCÍA CÁCERES, Jorge Alberto. Evolución de la Justicia fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año II, número 3.