



*UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO*

**“FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS”**

“ALCANCE DE LAS SENTENCIAS DERIVADAS DE LA
IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS,
DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL
AUTOAPLICATIVOS Y HETEROAPLICATIVOS ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ELIZABETH DE LA CRUZ MELÉNDEZ.

ASESOR: ***LIC. EMILIO MARGAIN BARRASA***





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ALCANCE DE LAS SENTENCIAS DERIVADAS DE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL AUTOAPLICATIVOS Y HETEROAPLICATIVOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

ÍNDICE

Págs.

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPITULO I

Antecedentes y naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

1.1 Antecedentes históricos (historia de la jurisdicción contenciosa administrativa en México, hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación).....	2
1.1.1 Ley Lares.....	2
1.1.2 Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda.....	3
1.1.3 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.....	3
1.1.4 Constitución de 1857 y 1917.....	4
1.1.5 Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes.....	5
1.1.6 Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.....	7
1.1.7 Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.....	7
1.1.8 Ley de Justicia Fiscal.....	8
1.2 Actos impugnables ante el Tribunal.....	8
1.3 Fundamentación constitucional.....	14
1.3.1 Historia de la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	14
1.4 Naturaleza jurídica.....	16
1.5 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).....	17
1.5.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	17
1.5.2 Código Fiscal de 1938.....	18
1.5.3 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.....	18
1.5.4 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.....	20

1.5.5 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995.....	22
1.5.6 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2008.....	28
1.6 Competencia actual (artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y artículo 14, fracción XV, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).....	32
1.7 El juicio de nulidad y el control de la constitucionalidad indirecta.....	35

CAPITULO II

2 Conceptos y elementos de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general	39
2.1 Concepto de Reglas Generales Administrativas.....	39
2.2 Concepto de Acto Administrativo.....	39
2.2.1 Elementos del acto administrativo.....	46
2.2.2 Requisitos constitucionales del acto administrativo.....	51
2.2.3 Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo.....	53
2.2.3.1 Ejecución.....	53
2.2.3.2 Ejecutoriedad.....	53
2.2.3.3 Extinción.....	55
2.3 Concepto de Decreto.....	69
2.3.1 Clasificación de los decretos.....	70
2.4 Concepto de Acuerdo.....	78

CAPITULO III

3 Determinación del carácter autoaplicativo y heteroaplicativo de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general	82
3.1 Concepto de acto o norma autoaplicativa.....	83
3.2 Momento en el que se puede plantear el juicio de nulidad.....	90
3.2.1 Teoría de la individualización incondicionada.....	90
3.3 Elementos de procedencia para su impugnación.....	92
3.3.1 Parte agraviada	92

3.3.2	Perjuicio.....	96
3.3.3	Acto Administrativo impugnado.....	99
3.3.4	Illegalidad del acto.....	100
3.4	Concepto de acto heteroaplicativo.....	106
3.5	Momentos en los que se puede plantear la demanda de nulidad.....	107
3.5.1	Teoría de la individualización condicionada.....	107
3.5.2	Sujetos accionantes del primer acto concreto de aplicación.....	108
3.6	Elementos de procedencia para su impugnación.....	110
3.6.1	Parte agraviada.....	110
3.6.2	Perjuicio.....	112
3.6.3	Acto administrativo impugnado.....	113
3.6.4	Illegalidad del acto.....	115

CAPITULO IV

4	Alcance de las sentencias derivadas de la impugnación de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general autoaplicativos y heteroaplicativos	
4.1	Efectos de la sentencia de los actos, acuerdos y decretos autoaplicativos.....	117
4.2	Efecto de la sentencia de actos, acuerdos y decretos heteroaplicativos.....	130
4.3	Efectos de la sentencia de actos, acuerdos y decretos autoaplicativos impugnados en unión de su primer acto concreto de aplicación.....	142
4.4	Procedencia de impugnación de ulteriores actos de aplicación de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general y el efecto de las sentencias.....	146
4.4.1	Procedencia de la impugnación de ulteriores actos de aplicación.....	146
4.4.2	Efecto protector de las sentencias por el acto concreto de aplicación.....	153
	Conclusiones.....	154
	Bibliografía.....	165

DEDICATORIAS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, mi alma mater, así como a su **FACULTAD DE DERECHO**, por darme la oportunidad y los medios necesarios para evolucionar académicamente y formarme como profesionalista.

“La enseñanza, que deja huella no es la que se hace de cabeza a cabeza, sino de corazón a corazón.”

Howard G. Hendricks. Escritor estadounidense.

A MIS PADRES, Silvia Meléndez Galicia y Benito de la Cruz Godoy, por el cariño, comprensión y esfuerzo que me brindaron, por darme la fortaleza para continuar siempre adelante, por esto y mucho más mi más profundo agradecimiento por haberme dado una formación lograda alcanzar una de mis metas al realizarme como profesionalista.

A MI HERMANA, MI CUÑADO Y SOBRINA, Aydeth, Mario y Daniela, por el cariño y apoyo que en todo sentido siempre me han demostrado.

A LA MEMORIA DE MI ABUELITO Y TÍAS, Ángel, Teofila y Modesta Meléndez, quienes no tuvieron la oportunidad de verme alcanzar una de mis metas de realizarme como profesionalista, como olvidar su sonrisa, su apoyo y su inmenso amor, de verdad serán inolvidables.

A MI QUERIDA FAMILIA, mi abuelita, Tomasa Galicia, mis tíos, Oscar y Carlos Meléndez, Carmen Martínez, mis primas Araceli, Liliana y Diana Meléndez, por el cariño que nos une y por el apoyo que siempre me han brindado.

A MIS AMIGOS, Cynthia Sánchez, Griselda Salvador, Laura Bibiano, Yisel Torres, Maricarmen Sánchez, Brenda Fierro, Susana Heredia, Ana Lagunas, Cesar Marin, Omar González, Omar Marure y Enrique González, por ese sincero sentimiento de amistad que siempre nos ha unido, por haber tenido la fortuna de vivir juntos experiencias inolvidables en la Universidad así como en distintas etapas de mi vida; ya que sería difícil imaginar cómo sería el andar cotidiano sin la alegría, el amor y el apoyo de éstas valiosas personas.

AGRADECIMIENTOS

AL PROFESOR, *Lic. Emilio Margain Barrasa, mi más profundo agradecimiento por brindarme su apoyo, por compartir conmigo sus valiosos conocimientos así como su tiempo, al haber fungido como mi asesor para la realización de este trabajo de investigación.*

A LOS LICENCIADOS, Armando Muñoz Tovar y Efrén Zarazua, porque siempre han sido una gran guía mí y un ejemplo a seguir, mi más profundo agradecimiento por compartir conmigo sus conocimientos, por su apoyo, paciencia, pero sobre todo por su amistad.

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en enero de 2005, se ha ampliado la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al otorgar al Tribunal competencia respecto de una materia novedosa como lo es el conocimiento de la impugnación de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, ya sean éstos autoaplicativos o heteroaplicativos.

Esta facultad del Tribunal para conocer de disposiciones generales administrativas fue establecida en el artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y recientemente en el artículo 14, fracción XV, segundo párrafo de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, al tratarse de un tema nuevo se hace necesario un análisis acerca de la evolución que ha tenido la competencia de este órgano contencioso administrativo hasta llegar a nuestros días, esto con la finalidad de comprender como fue que se empezó a gestar la facultad del Tribunal para conocer de la legalidad de disposiciones generales, así como para conocer cual era el criterio que imperaba respecto de la impugnación de este tipo de disposiciones antes de la expedición de la primera Ley en comento.

Así también, es importante determinar los conceptos, características y clasificaciones que existen de estos actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, a fin de poder precisar cual de la diversidad de clasificaciones con las que cuentan dichas normas quedan incluidas, como propias de la competencia del Tribunal, ya que la regulación que hacen los citados ordenamientos se encuentra establecida de forma muy general, esto en virtud de dichas reglas solo se mencionan de manera enunciativa.

Por otra parte, la impugnación de las normas administrativas generales consideradas en sí mismas a través del juicio de nulidad se advierte claramente que guarda gran similitud con la figura denominada amparo contra leyes, por lo que se examinará si la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ha establecido normas que regulen adecuadamente la impugnación de las mencionadas disposiciones o puede aplicarse por analogía los criterios, principios y normatividad instituida para la precitada figura del

amparo, esto para dar solución a problemas que pudieran presentarse, relacionados con la nueva competencia.

Ahora bien, la importancia y trascendencia que implica la impugnación de las normas administrativas generales radica no únicamente en el derecho que se le ha otorgado a los particulares para que puedan impugnarlas en si mismas, ya sea con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto concreto de aplicación, sino principalmente en *los efectos protectores que contenga la sentencia anulatoria de dichos actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general ya sean autoaplicativos o heteroaplicativos.*

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a través de su artículo 52, fracción V, inciso c), se encarga de regular lo relativo a los efectos o alcances del fallo anulatorio de los *actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general*, sin embargo, considero que éste precepto no contempla todos los alcances que corresponde o debe otorgar la sentencia anulatoria de una disposición general ya sea de carácter autoaplicativo o heteroaplicativo, por lo que estimo necesario que se regule con toda precisión dichos efectos o alcances, lo cual se logrará únicamente mediante la reforma que se haga al artículo precitado y que se propone en el presente trabajo.

Asimismo, se determinara cual será el sentido de la resolución que se emita cuando se demuestre la existencia de alguna causal de ilegalidad que señala el artículo 51 de la ley en comento, es decir, debe señalarse que tipo de nulidad corresponderá para cada una de las causales de nulidad que marca el citado precepto, esto es, si le corresponderá una nulidad lisa y llana o para efectos.

Por otro lado, como otra forma u opción de impugnación de las normas administrativas generales se propone la posibilidad de que se pueda impugnar ante el Tribunal no solo el primer acto concreto de aplicación de los actos administrativos, decretos o acuerdos generales sino también el segundo o ulteriores actos de aplicación, por lo que al tratarse de una nueva forma de impugnación es claro que las reglas de procedencia serán diversas a las establecidas para la impugnación de las disposiciones administrativas de carácter heteroaplicativo, por lo que en la presente exposición se indicara cuales serán dichas reglas, los efectos que contendrá el fallo que en su caso declare la nulidad del

acto impugnado, así como la conveniencia o no de que se permita esta nueva forma de impugnación.

Finalmente, debo decir que la presente tesis tiene como objetivo la reforma del artículo 52, fracción V, inciso c) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los términos que se propone el presente trabajo de investigación, a fin de que se le otorgue a las sentencias de nulidad los alcances protectores presentes y futuros que corresponde al fallo anulatorio de una regla general, pues en la medida en que estos alcances sean aceptados y plasmados en la Ley de referencia se asegurara el pleno respeto a la sentencia que declare la nulidad de una disposición administrativa general.

En efecto, la reforma al artículo precitado así como la aprobación de la propuesta de impugnación del segundo o ulteriores actos de aplicación de los actos administrativos, decretos o acuerdos de carácter general son indispensables, pues estoy segura ayudaran garantizar la legalidad de la actuación de la Administración Pública además de contribuir en el desarrollo de la justicia de lo contencioso administrativo.

CAPITULO I

Antecedentes y naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El camino para la instauración de una verdadera justicia de lo contencioso administrativo en nuestro país ha pasado por difíciles etapas que comenzaron con la emisión de la Ley Lares de 1853, siguiendo con establecimiento del entonces Tribunal Fiscal de la Federación -mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936-, órgano contencioso que sirvió de punto de partida para que la justicia administrativa se fuera desarrollando de la materia fiscal, para la cual inicialmente solo era competente, hacia la administrativa así hasta llegar a la competencia con la que cuenta hoy en día.

Este será el tema a tratar en este capítulo, motivado por la reciente ampliación de la competencia que se le dio al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto de una materia que resulta muy novedosa como lo es el conocimiento de *las disposiciones generales administrativas autoaplicativas y heteroaplicativas*, competencia que se le otorgo a dicho órgano al expedirse la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que rige el juicio de nulidad.

Pero, para tener un panorama más amplio acerca de cuales han sido los procesos por los que ha pasado la justicia administrativa para llegar a la competencia con la que actualmente cuenta, en la que ya que puede conocer de *actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general*, es necesario estudiar, en primer término, los antecedentes legislativos que motivaron la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo hasta llegar al establecimiento formal del Tribunal Fiscal de la Federación.

En segundo lugar, partiendo de la creación del Tribunal Fiscal Federal, por ser el antecedente directo del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, examinare cual ha sido la evolución que ha tenido la competencia de ese órgano contencioso y a partir de cuando empezó a conocer en realidad de las normas generales administrativas.

En tercer lugar, por referencia histórica mencionare brevemente las reformas realizadas a nuestra Carta Magna para darle una base constitucional a ese Tribunal Contencioso Administrativo. Así también, es indispensable comprender cual es su naturaleza jurídica para determinar si ese órgano es competente para conocer de la impugnación de las reglas generales administrativas.

En cuarto lugar, estudiaremos lo dispuesto por el artículo 14 de la nueva Ley Orgánica del referido Tribunal, precepto que señala las materias competencia del citado órgano. Y finalmente determinare cual es el sentido y alcance de la impugnación de las disposiciones administrativas, objeto de esta exposición.

1. Antecedentes históricos

1.1 Historia de la jurisdicción contenciosa administrativa en México (hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación)

1.1.1 Ley Lares

El primer intentó por establecer un Tribunal de lo contencioso administrativo en nuestro país fue con la expedición, el 25 de mayo de 1853, de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y de su reglamento, elaboradas por el Ilustre Don Teodosio Lares; Ley que al ser aprobada por el Poder Legislativo, fue mejor conocida como “Ley Lares”.

Con anterioridad a la emisión de ésta Ley el conocimiento de todo lo relacionado a la materia contenciosa administrativa, estaba encomendado y era exclusivo del Poder Judicial. Con la Ley Lares se separó de forma rígida los ámbitos de competencia de la autoridad administrativa y de la judicial; prohibiendo a ésta última, en su artículo 1º, el conocimiento de las cuestiones contenciosas administrativas.

Dicha Ley, siguiendo el modelo de los tribunales administrativos establecidos en Francia, instauró un Consejo de Estado, dicho órgano se creó como un órgano de jurisdicción retenida, es decir, en la que la justicia administrativa la realizaban órganos situados dentro de la Administración activa. El Consejo estaba conformado por cinco consejeros

abogados, nombrados por el Presidente de la República, quienes eran los encargados de tramitar y resolver el procedimiento contencioso administrativo.

La competencia del Consejo de Estado se circunscribió al conocimiento de cuestiones de obras públicas; ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; rentas nacionales; a los actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio e industria que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a la ejecución y cumplimiento de los mismos cuando no fuera necesario la aplicación del Derecho Civil. Por su parte, el reglamento del Consejo se encargó de regular las funciones de este órgano, además de contener el procedimiento para poder actuar ante él.¹

1.1.2 Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda

En el mismo año de emisión de la Ley Lares, fue expedida la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, mediante la cual se le suprimió a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito la facultad de conocer todo lo relacionado con la jurisdicción contenciosa administrativa, otorgándole esa facultad a los Juzgados Especiales de Hacienda, los cuales eran competentes para conocer de los procesos civiles y criminales en los que estuviere interesado el fisco.

Sin embargo, esta última Ley así como la Ley Lares tuvieron una vida muy breve, pues al triunfar la revolución de Ayutla, el Gobierno Federal, el 21 de noviembre de 1855, abrogó todas las leyes sobre administración de justicia dictadas desde el año de 1852, no existiendo entonces legislación alguna que regulara lo relativo a la jurisdicción contenciosa administrativa.

1.1.3 Estatuto Orgánico Provisional de la Republica Mexicana

Al carecer de una legislación que regulara lo relativo a la materia contenciosa administrativa Ignacio Comonfort, en el año de 1856, en el ejercicio de sus facultades

¹ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, pág. 135.

presidenciales, expidió “el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de fecha 15 de mayo de ese mismo año, documento que concedió el control jurisdiccional de los actos de la administración pública al Poder Judicial; estableciendo tal ordenamiento en su artículo 98 lo siguiente:

“Artículo 98. ...a la Suprema Corte de Justicia se le encomienda terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por su agentes con los particulares”.

1.1.4 Constitución de 1857 y 1917

Al año siguiente, es decir, en el año de 1857, se emitió la Constitución de este mismo año, en la cual el conocimiento de la materia contenciosa administrativa, nuevamente, fue conferido al Poder Judicial, pero, ahora, a través de los Tribunales de la Federación por lo que el medio para controlar la legalidad de los actos administrativos lo fue el juicio de amparo indirecto. A este respecto el artículo 97, fracción I constitucional señaló:

“Artículo 91...

I. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes Federales”.

Una década más tarde, hubo un segundo intento, durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, por introducir nuevamente el Consejo de Estado, el cual fue regulado por el Decreto sobre Organización de Ministerios, de fecha 12 de octubre de 1865, y por la Ley sobre el Contencioso Administrativo, de fecha 1º de noviembre de 1865, compilaciones que establecieron al Consejo como un órgano de jurisdicción retenida. Con la caída del Imperio se suprimió de forma definitiva al Consejo de Estado y el Poder Judicial retomó el control de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así, durante la vigencia de la Constitución de 1857, y con posterioridad al expedirse *la Constitución de 1917*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la legislación imperante en esas épocas, continuaron con este sistema de control judicialista, en el que

se sostuvo la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, teniendo dicho criterio apoyó en la famosa tesis dictada en 1879, por don Ignacio L. Vallarta², Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que sostuvo la inconstitucionalidad de " la Ley Lares" y por ende la de los tribunales administrativos; toda vez que ésta considero que la existencia de un Tribunal de tipo contencioso administrativo, como el instituido en dicha ley, es violatorio del principio de división de poderes, contemplado en el artículo 50 de la Constitución de 1857 (49 de la actual Carta Magna); al reunir facultades que correspondían al Poder Ejecutivo y al Judicial en un solo poder o corporación como lo era Consejo de Estado. De esta manera, el sistema contencioso administrativo durante el periodo de 1861-1934, permaneció en la esfera competencial del Poder Judicial Federal³.

La jurisprudencia mexicana, en un afán por hacer un poco más flexible el sistema de control judicialista de la jurisdicción contenciosa administrativa, a partir de 1924 emitió diversos fallos en los que determino que: "todas las leyes federales, y en general todas las leyes, podían conceder un recurso o medio de defensa para el particular afectado, antes de acudir al amparo, cuyo conocimiento y resolución correspondía a una autoridad distinta de la judicial y, obviamente, en un procedimiento distinto del juicio de amparo".⁴

Incluso, se estableció que la tramitación de estos recursos, debía ser un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición del amparo. Entre los ordenamientos que contenían esta clase de recurso se encontraban la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y La Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

1.1.5 Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes

En la "*Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes*", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1924, se instituyó un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes

² Este criterio fue dictado en la ejecutoria de *27 de junio de 1879*, en el caso de los señores Álvarez Ruiz y Miranda Iturbe.

³ Cfr. VAZQUÉZ ALFARO, José Luis, *op cit.*, pág. 139.

⁴ CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, pág. 211.

tributarias en materia federal, encargándose de su aplicación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creando, además, un Jurado de Penas Fiscales, que se encargaba de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares en contra de las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos.

Este jurado contaba con las más amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales, en contra de las resoluciones emitidas por este órgano procedía un diverso recurso de revisión, siendo la autoridad competente para conocer de dicho recurso la Secretaría de Hacienda. La interposición del recurso de revisión era optativa, ya que los contribuyentes podían irse por la vía jurisdiccional de forma directa, es decir, podían presentar su demanda correspondiente ante el Juzgado de Distrito competente o interponer el referido recurso.

En la primera reforma que se hizo a esta ley, de fecha 9 de julio de 1924 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1924) se regularon diversos aspectos que se encontraban reglamentados en forma deficiente, entre ellos los siguientes:

- a) En caso de inconformidad de los contribuyentes, presuntos infractores de las resoluciones emitidas por las oficinas recaudadoras de impuestos, éstas debían remitir el expediente a su superior jerárquico, a efecto de que dicho funcionario elaborara y enviara un informe al Jurado de Penas Fiscales.
- b) El recurso de revisión debía interponerse ante el Jurado de Penas ya que con anterioridad lo era ante la Secretaría de Hacienda.
- c) Se conservaron las normas procedimentales establecidas en el texto anterior de la ley, pero con la reforma, se estableció en su artículo 8º, que el Jurado de Penas se convertiría en un órgano “revisor” de los actos administrativos que imponían multas, ya que con anterioridad, sólo era una autoridad que emitía actos administrativos (multas, sanciones, etc.) pero que no los revisaba.

En la segunda reforma a dicha ley, se sustituyó el nombre de Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales. En contra de la resolución que emitía el Jurado

solo procedía el juicio ordinario ante los jueces federales y como última instancia se tenía al juicio de amparo o el recurso de súplica.

1.1.6 Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal

Por su parte, la *Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1929, creó al Jurado de Revisión, el cual a diferencia de los órganos administrativos que le precedieron contaba con una competencia más amplia.

Con posterioridad, le fue reconocido al Jurado su carácter jurisdiccional por la Suprema Corte de Justicia, pero nunca se admitió ese criterio ya que al existir el Jurado de Infracciones y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, estos ejercían y contaban con facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida.

1.1.7 Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de fecha 30 de diciembre de 1932, reconocía el derecho de los particulares para impugnar la legitimidad de los cobros fiscales a través de un juicio sumario de oposición; juicio que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de jurisdicción del quejoso.

Sin embargo este juicio no tuvo eficacia, ya que era un juicio deficiente y muy largo, toda vez que para poder presentar la demanda era necesario otorgar la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, sin que en ningún caso el secuestro que llevara a cabo la autoridad administrativa se tuviera como garantía, además los agentes del Ministerio Público eran demandados como representantes de la Hacienda Pública por lo que se les obligaba a contestar en tres días sobre hechos que ignoraban completamente, situación que entorpecía esta clase de juicios.

De acuerdo con esta ley, admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera hasta su terminación, el cual envejecía

por falta de promoción. Ahora, cuando la sentencia de segunda instancia era favorable para la Hacienda Pública, el particular podía recurrir en Amparo ante la Suprema Corte; pero aquélla no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso.

1.1.8 Ley de Justicia Fiscal

Ante las dificultades que representaba el juicio sumario de oposición para los administrados en la Secretaria de Hacienda, a cargo de don Narciso Bassols y sus colaboradores, entre ellos Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina y Antonio Carrillo Flores, se empezó a gestar la creación de un Tribunal que contara con un procedimiento más rápido, moderno y eficaz que el juicio en mención.

De manera que, el 31 de agosto de 1936⁵, se emitió la Ley de Justicia Fiscal (pero entrando en vigor hasta el 1º de enero de 1937), misma que creó al Tribunal Fiscal de la Federación. Dicha Ley fue elaborada por los personajes en mención que al formar parte de la Secretaria de Hacienda actuaron en representación del Poder Ejecutivo Federal, al cual el Congreso de la Unión le había concedido facultades para la organización de servicios hacendarios, mediante decreto de fecha 30 de diciembre de 1935, de manera que ésta Ley fue elaborada en ejercicio de tales facultades.

1.2 Actos impugnables ante el Tribunal

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal “finalmente se convirtió en realidad la intención de instituir en México una justicia de lo contencioso administrativo que ya flotaba en el ambiente desde 1853 con el Código Lares”⁶

⁵ *Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de agosto de 1936*, Director Gildardo Huerta, Tomo XCVII, No. 53, México, pág. 1-11.

⁶ DÍAZ ROMERO, Juan, *Facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la legalidad de disposiciones generales, Perspectiva del Derecho Fiscal y Administrativo en América y Europa en la primera parte del siglo XXI-Memorias del Tercer Congreso Nacional e Internacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tomo I, Fideicomiso TFJFA, México, 2007, pág. 349.

Al instaurarse este Tribunal, su competencia se circunscribió únicamente al conocimiento de resoluciones (actos individuales y concretos) y procedimientos; disponiéndolo así su exposición de motivos al señalar: “El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos...”, “la nulidad que se pronuncie siempre será *respecto de alguna resolución. Está será expresa o tácita, en el caso del silencio de las autoridades*”; asimismo los artículos 33, 34 y 35 de la referida ley, disponían:

“Artículo 33, La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que se haya dictado la resolución impugnada...”

*“Artículo 34. La demanda deberá contener:
III. La resolución o procedimiento que impugne y la autoridad de la que haya emanado...”*

Artículo 56. Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:...”

Ahora bien, la Ley de Justicia Fiscal, por los ordenamientos que sirvieron de antecedente para su emisión⁷, centro la competencia del Tribunal Fiscal de forma exclusiva en materia tributaria, consideración que se vio reflejada en su artículo 14.

Sin embargo, la Ley de Justicia Fiscal solo tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938; al ser abrogada por el *Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 31 de diciembre de 1938*. Este Código acogió diversas disposiciones de la precitada Ley e incorporo todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo, infracciones y sanciones. En lo relativo al procedimiento contencioso administrativo se amplió la competencia del Tribunal Fiscal al permitírsele conocer de problemas de naturaleza administrativa.

⁷ La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señaló como sus antecedentes inmediatos a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, dicho ordenamiento, siguiendo la tendencia de la Ley derogada, reiteró que este órgano de lo contencioso administrativo solo podría conocer de *resoluciones definitivas*, consideración que fue expresada en los artículos 179 y 180 fracción III del Código Fiscal de 1938, al señalar:

"Artículo. 168. Son partes en el procedimiento:

II. El demandado. Tendrán este carácter:

- a) *La autoridad fiscal que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado..."*

"Artículo 179. La demanda deberá presentarse directamente al Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquél en que se haya notificado la resolución impugnada..."

"Artículo 180. La demanda deberá contener:

III. La resolución o procedimiento que impugne y las autoridades a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 168..."

"Artículo 200. La recepción de las pruebas se hará de acuerdo con lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto no se opongan a las siguientes reglas:

VII. Se apreciará la resolución impugnada, tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal..."

Todos estos dispositivos claramente establecían la procedencia del juicio de nulidad en contra de resoluciones definitivas⁸ (actos definitivos y concretos) por lo que no había cabida para otro tipo de actos como es el caso de los ordenamientos generales.

Después de treinta años de la emisión del Código Fiscal de 1938, es decir, en los años sesentas, las condiciones económicas y sociales de nuestro país habían sido muy cambiantes, lo cual exigía la necesidad de una reforma fiscal. Es así que en 1967 se

⁸ Sin embargo éstos preceptos y en general el Código Fiscal no establecían un concepto de lo que debía entenderse por resolución definitiva.

expidieron simultáneamente, un nuevo Código fiscal (derogando al anterior) y la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1966, entrando en vigor hasta el 1º de abril de 1967.

“Cabe mencionar que, con el Código de 1967, por primera vez, se amplió la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al incluir dentro de los actos que debían ser objeto de revisión por parte del tribunal Fiscal Federal a las reglas generales administrativas, sin embargo, tal disposición fue introducida de forma indirecta, en la sección correspondiente a las causales de improcedencia, cuyo artículo 190, fracción VI⁹, decía:

“Artículo 190. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal:...

VI. Contra ordenamientos que dan normas o instrucciones de carácter general y abstracto sin haber sido aplicados concretamente al promovente”.

De su interpretación a contrario sensu, se derivaba que el citado Tribunal solo podía conocer de la impugnación de una regla general administrativa cuando aquella se hubiere aplicado concretamente el promovente, es decir, cuando se hubiera aplicado en perjuicio de los gobernados en una resolución definitiva o procedimiento administrativo; esto ocasionaba que en caso de resultar ilegal la regla general respectiva, no había un pronunciamiento directo de invalidez sobre ella, sino, solo se precisaba en que términos afectaba la validez de la resolución definitiva que había sido impugnada.

Por su parte, la estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal fueron materia de la Ley Orgánica, dicha reglamentación fue separada del Código Fiscal de 1938, donde antes se incluía; “tal separación obedeció a que se consideró que era preferible una ley especial susceptible de más fácil modificación a medida que lo fuera requiriendo la marcha de la Administración Pública.”¹⁰

Ahora bien, en este ordenamiento, especialmente en su artículo 22 encargado de regular lo relativo a la competencia del referido órgano jurisdiccional, nuevamente nada se dijo

⁹ Cfr. DÍAZ ROMERO, Juan, *op cit.* pág. 351

¹⁰ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005, pág. 460.

respecto a la impugnación de normas generales, tales como las reglas generales administrativas por el contrario se acentuó que solo las resoluciones definitivas podían ser objeto de conocimiento del referido Órgano, incluso en su último párrafo, indico que debía entenderse por sentencia definitiva, al decir:

“...Las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el afectado.”

La emisión de diversos ordenamientos, como la Ley del Impuesto al Valor Agregado en 1979, la nueva Ley sobre el Impuesto Sobre la Renta de 1980, así como la expedición de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la conveniencia de contar con una legislación tributaria uniforme, motivaron la promulgación de un nuevo Código Fiscal en 1981, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese mismo año.

En dicha codificación, al regular lo relativo al procedimiento contencioso administrativo, contenido en el capítulo IV, nuevamente la impugnación de las reglas generales administrativas apareció establecida de forma indirecta en la sección relativa a las causales de improcedencia del juicio de nulidad, esta vez, contenidas en el artículo 202 fracción IX, pero, de igual manera, en el resto de su articulado se reitero que solo las resoluciones definitivas podían ser objeto de conocimiento del Tribunal Fiscal.

De forma que, la impugnación de las disposiciones generales de carácter administrativo se encontraba muy limitada, pues estas no podían señalarse como el principal acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, ya que, de acuerdo a la normatividad mencionada en el párrafo precedente, tal juicio solo era procedente cuando dichas normas hubieren sido aplicadas en una resolución o en el procedimiento que le precedió y, además, le hubieren causado un daño al promovente.

“La fragilidad de esta clase de impugnación se acentuó más, con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995 (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995 entrando en vigor el primero de enero de 1996), al establecer

en su artículo 11 que el precitado Tribunal solo podía conocer de resoluciones definitivas, sin hacer mención para nada a los ordenamientos generales administrativos.”¹¹

Mediante reforma a ésta ley, publicada el 31 de diciembre de 2000, se cambio la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nombre que conserva actualmente.

Finalmente, con la entrada en vigor, el primero de enero de 2006, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹² se ven cumplidos los deseos perseguidos desde la creación del primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo de contar con un Tribunal Federal de lo Contencioso que tuviera competencia para controlar la legalidad de la acción estatal en prácticamente todas las ramas de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

Por lo que para cumplir con el objetivo, de contar con una verdadera justicia de lo contencioso administrativo, al expedirse esta última Ley, se amplio la competencia del mutireferido Tribunal y se estableció, por primera vez, la procedencia del juicio de nulidad contra disposiciones administrativas generales, tales como: actos administrativos, decretos y acuerdos, ya sean autoaplicativos o con motivo de su primer acto concreto de aplicación. Siendo este un gran paso, ya que recordemos que con anterioridad a la promulgación de la precitada ley no era permitida la impugnación de esta clase de actos administrativos en sí mismos.

Y es así, que el artículo 2° de la referida ley, establece de forma textual lo siguiente:

“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,

¹¹ Cfr. DÍAZ ROMERO, Juan, *op cit.* pág. 351

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 2005, Director Alejandro López González, Tomo DCXXVII, No. 1, México, pág. 2-26.

cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto concreto de aplicación...”

Otro de los propósitos que se busco al promulgarse esta Ley fue mejorar el procedimiento contencioso administrativo, pues el contenido en el ahora derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación ya era no ágil, seguro, ni mucho menos eficaz, al ser rebasado por la actual competencia del Tribunal.

1.3 Fundamentación constitucional

1.3.1 Historia de la constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, por la Ley de Justicia Fiscal, en el año de 1936, fue puesta en tela de duda su constitucionalidad, pues dicho Tribunal se gestó dentro del marco del poder Ejecutivo, afirmándose, por tanto, que éste violentaba la división de poderes prevista en el artículo 49 de la Constitución de 1857.¹³

Por lo que, a fin de darle fundamento constitucional a este Tribunal, en 1946, se expidió una reforma a la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna, que facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las sentencias de los tribunales administrativos creados por una ley federal y que tuvieran plena autonomía para dictar sus fallos. “En dicha reforma se reconoció, sí bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos.”¹⁴

Ahora bien, para disipar toda duda acerca de la constitucionalidad de los tribunales administrativos en 1967 se promulgo otra reforma al artículo 104 de la Constitución, entrando en vigor el 28 de octubre de 1968, en la que se autorizó al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal o del Distrito

¹³ Cf. *vid. supra* 1.1 *Antecedentes históricos- Historia de la jurisdicción contenciosa administrativa en México (hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación)*, 1.1.4 *Constitución de 1857 y 1917*, pág. 4.

¹⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op cit.* Pág. 148.

Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Posteriormente, la atribución del Congreso de la Unión para crear tribunales administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, fue trasladado del texto de la fracción I, del artículo 104, (que originalmente fue el fundamento constitucional para la creación de los tribunales administrativos) a la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Carta Magna, por reforma publicada el 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación.

Algunos autores, entre los que se encuentra José Luis Vázquez Alfaro, señalan que dicha reforma, fue motivada por un afán de técnica legislativa, en el que se traslado el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104 fracción I constitucional) al capítulo que corresponde a las *facultades del Congreso de la Unión* (artículo 73, fracción XXIX-H de la nuestra Ley Suprema). Por lo que, es éste último precepto es el fundamento constitucional en el que se basa la creación y existencia de los Tribunales Administrativos, entre los que se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Recientemente, el referido precepto fue reformado, reforma fue publicada el en Diario Oficial de la Federación 4 de diciembre de 2007, por lo que dicho numeral ahora establece lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallo, y que tengan su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.”

1.4 Naturaleza Jurídica

De conformidad con lo establecido por artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal Administrativo, que se encuentra dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal, pero dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Asimismo es un órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias que se susciten únicamente entre la Administración Pública Federal y los particulares o gobernados.

“De aquí que queden incluidas como propias de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las disposiciones administrativas generales que proviniendo de la Administración Pública Federal sean de jerarquía inferior al reglamento”¹⁵ e impliquen una controversia entre dicha autoridad y los gobernados, tales como las resoluciones definitivas enumeradas por el artículo 14 de la reciente Ley Orgánica del citado Tribunal¹⁶.

Además, con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal se ha convertido en un Tribunal de plena jurisdicción pues las sentencias que emite no solo declaran la nulidad o la validez de las resoluciones administrativas controvertidas u ordenan la reposición del procedimiento impugnado (a fin de que se cumplan las formalidades legales de las que adolece), sino también facultan al Tribunal para: a) señalar las bases conforme a las cuales debe dictarse el nuevo acto administrativo; b) reconocen la existencia de un derecho subjetivo, condenando al cumplimiento de la obligación correlativa; y c) declaran la nulidad de las disposiciones administrativas generales.

Finalmente, puede concluirse que el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al contar con amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, así como con una regulación conforme a la cual puede ejecutar sus fallos, ya

¹⁵ DÍAZ ROMERO, Juan, *op cit.* pág. 359.

¹⁶ Publicada el 6 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, tomo DCLI, No. 4, y entrando en vigor el día 7 de diciembre de ese mismo año.

no puede ser considerado como una instancia solo de anulación, sino “el actual Tribunal ya es un Tribunal de plena, total y absoluta jurisdicción”¹⁷

1.5 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa)

1.5.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936, su competencia se restringió exclusivamente a la materia fiscal, establecida en el artículo 14 de este ordenamiento, que al respecto establecía:

“Artículo 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I. Contra las resoluciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier otro organismo fiscal y autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

III. Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

V. Contra el ejercicio de la facultad económica coactiva por quienes habiendo sido afectados con ella, afirmen;...

1) Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

2) Que el monto del crédito es inferior al exigido; o

¹⁷ Exposición de motivos de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- 3) *Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados por el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o*
- 4) *Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación”.*

Con éste listado, en sus inicios el Tribunal solo considero como impugnables a las resoluciones, es decir, a los actos administrativos individuales y concretos. Pero este ordenamiento solo tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que el mismo fue derogado por el Código Fiscal de la Federación de 1939, que entró en vigor el 1° de enero de este mismo año.

1.5.2 Código Fiscal de la Federación de 1938

En el Código Fiscal de 1938, se reprodujeron básicamente las normas en materia sustantiva y adjetiva contenidas en la Ley de Justicia Fiscal; conservándose, por tanto, la competencia específica de dicho Tribunal en materia tributaria, así como su estructura orgánica (el Tribunal se conformaba en ese entonces con quince Magistrados divididos en cinco Salas, cada una de las cuales se componía de tres Magistrados y podían funcionar en Pleno).

1.5.3 Ley Orgánica de Tribunal Fiscal de la Federación de 1966

Años más tarde, 19 de enero de 1967, se publicaron simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación dos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación¹⁸, pero entrando en vigor ambos ordenamientos hasta el 1° de abril de ese mismo año, ésta última ley se encargo de regular todo lo relativo a la estructura, competencia y organización del referido Tribunal, tal regulación,

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, jueves 19 de enero de 1967, Director Mariano D. Urdanivia, Tomo CCLXXX, No. 38, México, pág. 21 a 33.

como lo mencione, fue separada del Código Fiscal de la Federación donde anteriormente se incluía.

La separación de los preceptos relativos al funcionamiento del Contencioso Administrativo Federal del Código Fiscal, obedeció a que “se considero que era preferible contar con una ley especial, susceptible de más fácil modificación, a medida que lo fuera requiriendo la marcha de la Administración Pública.”¹⁹

Por lo que, es con la expedición de esta primera Ley de Orgánica del Tribunal Fiscal que la competencia del Tribunal fue extendiéndose a diversas materias que no eran propiamente fiscales, confirmándolo así su exposición de motivos, al decir: “...la competencia del Tribunal Fiscal ha venido sufriendo una notable evolución, al señalársele nuevas materias para ampliar su competencia, tanto en la propia ley como en leyes especializadas que remiten a dicho Tribunal el conocimiento de sus controversias.”

Confirmado lo anterior, el artículo 22 de la mencionada ley al establecer la competencia de ese órgano contencioso administrativo, incluyo no solo resoluciones en materia fiscal sino que en sus fracciones V, VI, VII Y VIII se señalaron diversas materias, respecto de las cuales este Tribunal, también podría conocer, tal precepto indicó de forma textual:

“Artículo 22. Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:...

- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y 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...;*
- 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 dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal;*
- VIII. Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.”*

¹⁹ FRAGA, Gabino. *op. cit.* pág. 460.

1.5.4 Ley Orgánica de Tribunal Fiscal de la Federación de 1978

El 2 de febrero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación²⁰, que derogó a la de 1966. En esta nueva ley se reiteró la autonomía del Tribunal y se emprendió la desconcentración de la justicia administrativa federal, a través de la creación de Salas Regionales.

En esa nueva Ley Orgánica fue repetida la competencia establecida en la Ley Orgánica de 1966. Sin embargo, mediante diversas reformas que se efectuaron al *artículo 23*, el ámbito de acción del Tribunal Fiscal se fue ampliando. Así, el 31 de diciembre de 1979²¹, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación fueron reformadas diversas fracciones del precepto antes invocado, entre las que se encontraban las fracciones primera, segunda y séptima.

En la primera de estas fracciones, se suprimió del conocimiento del Tribunal las resoluciones dictadas por autoridades del Distrito Federal en la que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad o se den las bases para su liquidación. En la segunda, quedaron fuera de la competencia del precitado órgano contencioso las multas impuestas por autoridades del Distrito Federal.

Y en la última fracción, se le dio un enfoque no solo administrativo sino también fiscal, al precisar que las resoluciones (impugnadas) deberían constituir créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de organismos descentralizados federales o del propio departamento del Distrito Federal, así como los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de febrero de 1978*, Director Lic. Rafael Murillo Vidal, Tomo CCCXLVI, No. 24, México, pág. 4-9.

²¹ *Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de diciembre de 1979*, Director Rafael Murillo Vidal, Tomo CCCLVII, No. 41, México, pág. 30.

En la segunda reforma que se dio al artículo 23 de esa Ley Orgánica, publicada el 5 de enero de 1988²², se reformó: la fracción VII, en la que solo fue cambiada la denominación de funcionario o empleado de la Federación por el de servidores públicos de la Federación; la fracción IX, en la que se integraron por primera vez, a la competencia del Tribunal Fiscal, las resoluciones que requieren el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

En la tercera reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada el 22 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación²³, se adiciono al artículo 15 una fracción VII, en la que se dispuso que la Sala Superior se encontraba facultada para resolver los juicios en materia de Comercio Exterior, a que se refiere el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior.

En la cuarta reforma efectuada a la Ley Orgánica hecha en mención, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994²⁴, se adiciono la fracción X, al artículo 23, recorriéndose el texto contenido con anterioridad en dicha fracción, a la fracción XI, para quedar la fracción X como sigue: “...las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

Este último numeral, se refiere prácticamente a lo que tradicionalmente se había conocido como el pago de daños y perjuicios por responsabilidad civil de los servidores públicos, siendo optativa la demanda por la vía judicial o la administrativa.

²² *Diario Oficial de la Federación*, martes 5 de enero de 1988, Director Manuel Arrellano Z. Tomo CDXII, No. 2, México, pág. 41.

²³ *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 22 de diciembre de 1993, Directora María Guadalupe Pérez Miranda, Tomo CDLXXXIII, No. 16, México, pág. 42.

²⁴ *Diario Oficial de la Federación*, lunes 10 de enero de 1994, Directora María Guadalupe Pérez Miranda, Tomo CDLXXXIV, No. 6, México, pág. 40.

1.5.5 Ley Orgánica de Tribunal Fiscal de la Federación de 1995

EL 1º de enero de 1996, entro en vigor una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación²⁵, abrogando por ende a la anterior Ley Orgánica del 2 de febrero de 1978. Del contenido de esta nueva ley es visible la estructura del Tribunal compuesta por una Sala Superior y por sus Salas Regionales.

En esta ley, el artículo 11 fue el encargado de señalar la competencia que correspondía al Tribunal Fiscal de la Federación, al ordenar:

“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas 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 el interesado afirme, para fundar su demanda 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

²⁵ *Diario Oficial de la Federación, viernes 15 de diciembre de 1995, Director Lic. Carlos Justo Sierra, Tomo DVII, No. 12, México, pág. 97-110.*

sentencias del Tribunal Fiscal 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 sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV La 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 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.

Amén de lo anterior, el artículo 16, dispuso la competencia que correspondía a la Sala Superior al actuar en Pleno, estableciendo que correspondía aquélla el conocimiento y resolución de los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de una 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.

De esa manera, a las Secciones de la Sala Superior, en el artículo 20 de mencionada Ley Orgánica, también se les otorgaron facultades para resolver juicios en los casos siguientes:

- a) Los que traten de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional, para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- c) Los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia y acuerde sean resueltos por la Sección. Pero sin que se señalara en el artículo 16 y 20 que juicios debían considerarse como de importancia y trascendencia.

Ahora bien, el 30 de diciembre de 1996, aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación²⁶, reformas al artículo 16 fracción V y al artículo 20, fracción I, inciso c. En el primero de estos artículos, se señaló que las Secciones de la Sala Superior estarían facultadas para resolver por atracción los juicios con características especiales, es decir, en los juicios en que 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.²⁷

²⁶ *Diario Oficial de la Federación, lunes 30 de diciembre de 1996, Lic. Carlos Justo Sierra, Tomo DXIX, No. 21, México, pág. 60.*

²⁷ Cfr. Artículo 48 fracción I, inciso a) de la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el segundo de los numerales enunciados, se determina que el Pleno de la Sala Superior sería competente para resolver por atracción los juicios con características especiales, entendiéndose como tal los juicios en que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.²⁸

El 31 de diciembre de 2000²⁹, se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra reforma, mediante la cual se adicionó lo relativo a la resolución negativa ficta que se configuren por el silencio administrativo, y se cambió la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nombre que actualmente conserva este Tribunal.

Por otro lado, con las reformas y adiciones impresas al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde enero de 2001, su fracción XIII dice, *“...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.”*

La fracción XIV, ordena, *“...Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.”* A su vez la fracción XV, preceptúa, *“...Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal”.*

Con todas las reformas y adiciones a que se ha hecho referencia, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ordenó que la competencia que corresponde a las Salas Regionales se estableciera en el artículo 11, mismo que señaló lo siguiente:

“Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

²⁸ Cfr. Artículo 48 fracción I, inciso b) de la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁹ *Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de diciembre de 2000*, Director, Lic. Carlos Justo Sierra, Tomo DLXVII, No.20, México, pág. 51 y 108.

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando el interesado afirme, para fundar su demanda 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 Fiscal 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 sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. 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.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

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 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.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir 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.”

Por lo que hace a la competencia del Pleno y a las Secciones del referido órgano, su competencia no sufrió mayores cambios, solo se estableció que tanto el Pleno como las Secciones de la Sala Superior se encuentran facultadas o pueden conocer por atracción los juicios con características especiales, entendiéndose por tal:

a) Los juicios en que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente el en el momento de la emisión de la resolución combatida.

b) Los juicios en que 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.

1.5.6 Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2008.

Recientemente, entro en vigor una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007³⁰, derogando a la anterior de 1995. En esta nueva Ley Orgánica, el artículo 14 es el encargado de establecer la competencia que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispositivo que prácticamente repitió la competencia que contemplaba la Ley de 1995. Sin embargo, dicho numeral también contemplo reformas, adiciones y precisiones en algunas materias.

En cuanto a las adiciones, finalmente *se contemplo en la fracción XV, segundo párrafo, la competencia del Tribunal para conocer que de los juicios contra las disposiciones administrativas generales, tales como: actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, ya sean éstos autoaplicativos o heteroaplicativos*; competencia que la anterior Ley Orgánica no contemplaba en ninguno de sus preceptos.

Otra adición, es la relativa a que se lo otorga facultad a las Salas Regionales para conocer de los juicios en contra de las resoluciones 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 hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos, facultad que antes de la expedición de la ley en comento correspondía a las Secciones de la Sala Superior.

³⁰ *Diario Oficial de la Federación, jueves 6 de diciembre de 2007*, Director Alejandro López González, Tomo DCLI, No. 4, México, pág. 55-70.

En cuanto, a las reformas se suprimió de este artículo 14 la facultad que tiene el Tribunal para conocer de los juicios contra resoluciones que establecían sanciones de carácter administrativo a los servidores públicos; así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades. Por lo que dicha facultad fue contemplada en el artículo 15 de la Ley, pero suprimiéndose lo relativo a las sanciones administrativas de los particulares.

Ésta última facultad del Tribunal regulada en un nuevo y diverso numeral como es el artículo 15, tiene su origen debido a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXIX-H, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2007. Por lo que corresponde a las precisiones realizadas, éstas fueron respecto de las materias de contenidas en las fracciones VII, VIII y IX. Por lo que el artículo 14 y 15 de la Ley Orgánica de referencia establecen lo siguiente:

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 n 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 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 sea 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 tendrá efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o 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.

“Lo subrayado es nuestro”

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.

Por lo que hace a la competencia del Pleno, esta no sufrió cambios, sin embargo para las Secciones de la Sala Superior, se suprimió la facultad de resolver los juicios promovidos contra actos o resoluciones que se funden en un tratado o convención internacional, quedando ésta atribución reservada al Pleno de la Sala Superior.

1.6 Competencia actual (artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y artículo 14, fracción XV, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se introdujo una importante novedad en cuanto estableció, por primera vez, la procedencia

del juicio de nulidad contra disposiciones generales autoaplicativas o con motivo de su primer acto concreto de aplicación.³¹

Así también, al entrar en vigor en este año una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ésta finalmente contemplo la facultad que se le otorgo a dicho Tribunal para conocer de la impugnación de normas administrativas generales.

Ya que recordemos, que con anterioridad a las leyes en comento, tanto los Códigos fiscales que nos han regido (en los que se contenía el procedimiento contencioso administrativo), así como las diversas Leyes Orgánicas que se han encargado de regular la organización y competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, disponían que solo las resoluciones definitivas (actos individuales y concretos) podrían ser impugnados ante ese órgano contencioso administrativo.

Así pues, es el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el artículo 14, fracción XV, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa los que se han encargado de establecer la procedencia del juicio de nulidad contra disposiciones generales administrativas, al indicar:

“...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 concreto de aplicación.”

“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: ...

XV...

... 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.”

³¹ DÍAZ ROMERO, Juan, *op cit*, pág.350.

Sin embargo, aunque a través de estos preceptos se permite ahora la impugnación de las reglas generales administrativas, lo cierto es que, no especifica las normas de carácter general que pueden ser impugnadas ya que solo se señalan de forma general que éstas podrán ser actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos.

Al dejar fuera de su competencia a los reglamentos, es claro que, también “deja fuera a las leyes expedidas por el Poder legislativo, siendo lógico, toda vez que su conocimiento esta reservado al Poder Judicial Federal y en ciertas hipótesis a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con lo establecido por el artículo 103, 105 y 107 constitucional”.³²

Lo mismo sucede con los reglamentos, pues para decidir sobre ellos es necesario que su confrontación con la ley que detalla o pormenoriza se haga mediante la interpretación del artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, labor que se encuentra encomendada a los Juzgados de Distrito a través del juicio de amparo. Aunado a lo anterior, el artículo 8, fracción IX de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo reafirma que el juicio de nulidad es improcedente cuando se impugne un reglamento.

Finalmente, de la interpretación armónica de los artículos 73, fracción XXIX-H y 90 de Nuestra Carta Magna (que establecen que *solo corresponde a los Tribunales Administrativos dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares*), del artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14, fracción XV, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deriva que únicamente pueden ser de “competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa todas aquellas disposiciones administrativas generales que sean de jerarquía inferior al reglamento, por lo que a título enumerativo serían, entre otras, las siguientes.”³³

³² *Ibid.* pág. 20.

³³ *Ibid.* pág. 22 y 23.

- 1) Acuerdos Generales de Secretarios de Estado que deleguen facultades a funcionarios subordinados (artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- 2) Acuerdos generales de Secretarios de Estado que adscriban unidades administrativas establecidas en el reglamento interior a otras áreas (artículo 16 de la misma Ley Orgánica).
- 3) Manuales de procedimiento y de servicios al público expedidos por los Secretarios de Estado (artículo 19 de la misma ley).
- 4) Normas y procedimientos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la organización, funcionamiento y coordinación de los servicios nacionales de estadística e información geográfica (artículo 31, fracción XIX, de dicha ley).
- 5) Normas Oficiales Mexicanas establecidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y otras dependencias (artículo 32-B, fracción IV, de la Ley citada).
- 6) Acuerdos generales expedidas por las autoridades fiscales en los términos del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, etc.
- 7) En general, normas y procedimientos expedidos por la Administración Pública.

Con ello, es evidente que, ahora el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con una competencia integral, ya que conoce de casi todos los actos y resoluciones administrativas emitidas por la Administración Centralizada y Descentralizada.

1.7 El juicio de nulidad y el control de la constitucionalidad indirecta.

Desde que fue creado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se promovieron demandas ante él, invocando la inconstitucional de leyes aplicadas por los organismos administrativos como una causa de nulidad de los actos impugnados.³⁴ Esto dio pauta para que empezara a discutirse acerca de si dicho Tribunal contaba con facultades para estudiar y resolver problemas de constitucionalidad de leyes y en base en ellos dictar fallos de nulidad.

³⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op cit*, pág. 159.

Esta discusión trascendió y llegó al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía juicio de amparo, resolviendo este Supremo Tribunal que corresponde únicamente al Poder Judicial Federal el conocimiento de todo asunto relacionado con la constitucionalidad de leyes, dentro del juicio de amparo, estableciéndose jurisprudencia firme al respecto.

Con posterioridad, el Ministro Gabino Fraga emitió una ponencia con un criterio distinto al sustentado por la Suprema Corte de Justicia, en el amparo interpuesto por la “Compañía Telefónica Sabinas”, (en la que) resolvió que todas las autoridades del país, independientemente de su categoría, tienen el deber o la obligación de aplicar la constitución con preferencia a cualquier Ley que se oponga al ordenamiento fundamental

Obligación que no solo se deriva de los artículos 133 y 41 constitucionales, sino lo tiene todo funcionario o miembro de cualquier organismo autoritario al rendir su protesta, en el sentido de cumplir y hacer cumplir la Ley Suprema (artículo 128),³⁵ circunstancias que llevaban a concluir que el Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa si podía resolver si la ley invocada ante el era constitucional o no.

Sin embargo, el caso de Telefónica Sabinas que consideraba este criterio concluyó y fue resuelto por la Corte cuando el Lic. Gabino Fraga había renunciado a su puesto de Ministro, aprobándose otro proyecto, volviendo a la jurisprudencia establecida con anterioridad en el sentido de que corresponde únicamente al Poder Judicial Federal el estudio y declaración de inconstitucionalidad de algún acto, según lo establecido por los artículos 103, 105, 107 y 124 constitucional, jurisprudencia que se mantiene hasta nuestros días.

Por lo que, el juicio de nulidad quedó establecido únicamente como un instrumento de control de legalidad de los actos emitidos por la administración pública, es decir, el estudio y análisis a que se someten los actos o resoluciones impugnados, en el juicio contencioso administrativo, versa sobre si estos han sido emitidos de acuerdo a los requerimientos exigidos en las leyes de procedimiento o de fondo que los rigen, por lo que la omisión de alguno o algunos de ellos motiva su ilegalidad.

³⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. 41 ed. Ed. Porrúa, México, 2005, pág. 158.

Pese a lo anterior, aunque el juicio de nulidad no es considerado como un instrumento de control de la constitucionalidad, a lo largo de su historia, ha sido utilizado como un mecanismo de protección de las normas fundamentales contenidas en la Carta Magna, tan es así que, “las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se hacen valer en el juicio de nulidad cuando se impugna a los mencionados actos administrativos, coinciden en su mayoría con las garantías que protegen los artículos 14 y 16 constitucionales”³⁶; dispositivos que al efecto disponen:

“Artículo 14...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...”

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

Por su parte, el artículo 51 de la precitada Ley ordena:

“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.

³⁶ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo*, de anulación o de ilegitimidad, 10ª ed. Ed. Porrúa, México, 2001. pág. 71.

- 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 se dicto en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
- V. Cuando la resolución administrativa dicta en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

....”

En efecto, ambos ordenamientos se establece como principio de legalidad, el que se satisfagan las formalidades señaladas por la ley, se respete el procedimiento administrativo para su admisión, y el acto contenga la debida fundamentación y motivación.

Con ello es claro que, “la jurisdicción administrativa es utilizada como un remedio indirecto de la defensa de la Constitución, porque encontrándose encaminada a la protección de los derechos ordinarios, es utilizada para tutelar en forma refleja los derechos consagrados en los textos fundamentales.”³⁷

Sin embargo, no debemos de perder de vista que el juicio de de nulidad al encontrarse configurado como un mecanismo de control de legalidad de los actos de la autoridad administrativa, no pueden hacerse valer ante el violaciones de fondo a la constitución, por ejemplo violaciones a la garantía de audiencia, sino únicamente causales de ilegalidad que constituyan violaciones por infracciones a la ley u ordenamiento que se estén aplicando.

³⁷ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op cit.* pág. 157.

CAPITULO II

Conceptos y elementos de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general.

Con la competencia que se le ha otorgado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la impugnación de las normas administrativas generales (actos administrativos, decretos y acuerdos), se hace necesario analizar su concepto, sus características y sus diversas clases, a fin de poder precisar cual de la diversidad de clasificaciones con las que cuentan dichas normas quedan incluidas, como propias de la competencia del Tribunal, ya que la regulación que hace el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el artículo 14, fracción XV, segundo párrafo de la Ley Orgánica de ese Tribunal se encuentra establecida de forma muy general, ya que dichas reglas solo se mencionan de manera enunciativa.

2.1 Concepto de Reglas Generales Administrativas

En términos generales, las reglas administrativas de carácter general constituyen o pueden definirse como una categoría de ordenamientos que son formalmente administrativos y materialmente legislativos, sin incluir al reglamento; ya que solo se encargaran de aplicar la ley u ordenamiento general en que se basan sin llegar a desarrollarlo o pormenorizarlo, es decir, se trata de cuerpos normativos que regulan aspectos técnicos y operativos para materias específicas.

2.2 Concepto de Acto Administrativo

El término acto administrativo apareció durante la Revolución Francesa, los franceses fueron los primeros en utilizarla. "El primer texto legislativo francés que contiene una expresión próxima a la actual, es la del 16 fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de entonces la expresión acto administrativo se incorpora a la literatura francesa, y es

utilizada especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo y que en consecuencia escapa a la autoridad judicial.”¹

“Entre los repertorios franceses encontramos el Denisart en 1771 y el de Guyot en 1784, que dan a la palabra *acto* un significado limitado al Derecho Civil y Procesal. “Recién en el repertorio de Merlin, que edito en 1812 la cuarta edición del de Guyot, aparece la voz *acto administrativo* que lo definía como una ordenanza, una decisión de la autoridad, una acción, un acto de una administración que tiene relación con sus funciones.”²

Con dicho concepto solo se pretendía señalar que actos formaban parte de la materia administrativa. En la actualidad esta concepción se ha ampliado, dado que las actividades y gestiones que realiza la Administración Pública es tan amplia y de muy diversas índoles, que no todos sus actos pueden ser considerados como actos administrativos; siendo necesario establecer una noción de lo que debía considerarse acto administrativo en sentido estricto, así como las características que le son propias.

Es así como “la mayoría de los tratadistas de derecho administrativo han aportado su propia definición de acto administrativo, de tal manera que existen decenas de ellas, en las cuales siempre se pretende innovar, cosa que no siempre se logra”³ Sin embargo, al existir tantas definiciones como autores mismos no ha sido posible establecer un concepto único que impere en el área administrativa. Algunas de las más importantes definiciones que nos aportado tanto juristas nacionales como extranjeros, son las que ha continuación se transcriben:

- 1) Andrés Serra Rojas⁴, es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa. Se considera formalmente como acto legítimamente realizado por la Administración Pública, y materialmente como el acto que limita sus efectos a

¹ DIEZ, Manuel, *El acto administrativo*, Ed. Tipografía Editora Argentina, Argentina, 1956, pág. 71

² Id.

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, primero y segundo cursos, 4ª ed. Ed. Oxford University Press, México, 2000, pág. 231.*

⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, primer curso, 23ª ed. Ed Porrúa, México, 2002, pág. 255.*

situaciones jurídicas concretas o particulares, y en los casos de los actos condición y subjetivo y circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales.

- 2) Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez⁵, acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos.
- 3) Roberto Dromi⁶: Es toda declaración unilateral, efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.
- 4) Sabino Álvarez Gendín⁷: Es toda la declaración de voluntad dictada por un órgano administrativo para un caso concreto, de cuya voluntad surten efectos jurídicos, o bien, crea, modifican o deniegan derechos.
- 5) Roberto Baez Martínez⁸: El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

De acuerdo a la doctrina administrativa, gran parte de las nociones emitidas de acto administrativo, tales como las antes expuestas, han sido elaboradas en base a determinadas características, entre las que se encuentran las siguientes:

⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, et al. *Compendio de derecho administrativo, primer curso*, 6ª ed, Ed. Porrúa, México 2003, pág.264.

⁶ DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 6ª ed, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1977, pág. 220.

⁷ ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Bosch, Barcelona, 1958, pág. 321

⁸ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed. Ed. Trillas, México, 1997, pág. 262.

- a) *Es una declaración unilateral de voluntad;* en primer lugar, “se trata de una declaración de tipo intelectual, por la cual, mediante el análisis de ciertos hechos se les da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho.”⁹

En segundo lugar, esta declaración es unilateral pues para que tenga validez y eficacia no requiere del acuerdo del sujeto a quien va dirigido. Tratándose de actos administrativos con efectos particulares su eficacia empezará a surtir a partir de que son notificados, en cambio con los actos con efectos generales será a partir de que son publicados en el Diario Oficial de la Federación, entran en vigor y empiezan a producir sus efectos, sin necesidad de la voluntad o consentimiento del administrado.

- b) *Es emitida por la administración pública en ejercicio de sus funciones:* “la decisión y voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo cual implica que el acto esta fundado en derecho.”¹⁰
- c) *Se propone la satisfacción del interés general;*
- d) *Los efectos del acto administrativo son la creación, reconocimiento, modificación, transmisión o la extinción de una situación jurídica subjetiva o concreta;* por la que se ha sostenido que los actos emitidos con un contenido general o abstracto de ninguna manera pueden considerarse actos administrativos en sentido estricto.

A esta última característica, diversos autores, le han dado un sentido literal, pues consideran que el acto administrativo solo produce efectos jurídicos concretos o de alcance individual, es decir, debe referirse únicamente a situaciones particulares, lo cual es erróneo, toda vez que existen actos que reúnen prácticamente todas las características hechas en mención, pero con la singularidad de que estos están dirigidos a una pluralidad de personas.

⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto et al., *op cit.*, pág. 264.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 17ª ed, Ed. Porrúa, México, 2004, pág. 624.

Esta situación de negación, que ha privado, para aceptar la existencia de actos administrativos de carácter general ha ocasionado que esta última categoría de actos se les identifique con los reglamentos, esto, por las características de abstracción, impersonalidad y generalidad que concurren en dicha figura, lo cual es equivoco y carece de fundamento, pues tales atributos no son exclusivos del reglamento, además de que éste tiene una naturaleza distinta a la de los actos administrativos, esto en virtud del órgano que lo emite y las finalidades que persigue; pues mientras que la emisión de un reglamento es facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo, el acto administrativo puede ser emitido por un órgano del Administración Pública, otra diferencia que existe entre ellos es que en tanto el reglamento tiene por finalidad desarrollar o pormenorizar a la ley, el acto administrativo solo tiene un poder aplicativo de dicha norma.

Nuestra legislación Federal, en especial la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 4º, ha reconocido la existencia de los actos administrativos con efectos generales, pero lo hace de manera errónea, al disponer.

Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

En efecto, la regulación que hace este dispositivo es incorrecta al confundir a los reglamentos y a otras figuras jurídicas con los actos administrativos¹¹, pues estas figuras tienen una naturaleza distinta a la del acto administrativo.

¹¹ Cfr. TONDOPO HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, *La procedencia del amparo indirecto en materia administrativa*, Ed. Porrúa, México, 2005, pág. 55.

Ahora bien, este último criterio que considera dentro del género de los actos administrativos a los actos con efectos generales, ha sido estudiado a fondo y es sostenido por reconocidos juristas nacionales y extranjeros, entre ellos destacan los siguientes:

1. **Miguel Acosta Romero**¹², el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es ejecutivo y se propone satisfacer al interés general. Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo ello no excluye la posibilidad de que en ciertas ocasiones se pueda crear una situación jurídica general o en ciertos casos una combinación de ambas.
2. **Narciso Sánchez Gómez**¹³, el acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, tiende a crear, reconocer, confirmar o extinguir derechos y obligaciones, en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo de Poder Ejecutivo del Estado y cuyos efectos son de carácter subjetivo general.
3. **José María Boquera Oliver**¹⁴, el acto administrativo es pues, la declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos por presumir el ordenamiento jurídico, con presunción iuris tantum, su legalidad. El acto administrativo puede destinar o imponer sus efectos a una persona o a varias personas determinadas y también a un grupo indeterminado de personas. En el primer caso, el acto administrativo es singular o concreto; en el segundo es general.

¹² *Ibid*, pág. 623 y 624.

¹³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 325 y 329.

¹⁴ BOQUERA OLIVER, José María, *Tratados y Manuales*, Volumen I, 10ª ed, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pág. 323 y 324.

4. **Eduardo García de Enterría**¹⁵, la potestad administrativa ejercida ha de ser distinta de la potestad reglamentaria. Recordemos que no se trata de una simple diferencia cuantitativa (destinatarios generales o indeterminados para el reglamento, determinados para el acto) sino de grado (el reglamento crea o innova derecho objetivo, el acto lo aplica) mucho más cuando pacíficamente se admite la figura de los actos administrativos generales o que tengan por destinatarios una pluralidad indeterminada de sujetos.

5. **Emilio Margain Manautou**¹⁶, el acto administrativo, es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que esta investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.

De las nociones expuestas, se deriva que la pretensión de la Administración Pública, con la emisión de un **acto administrativo** *es la creación, modificación, transmisión, reconocimiento, declaración y extinción de una situación jurídica pero con un objeto o problemática específica, lo que da oportunidad a que esta pueda ir dirigida ya sea a un sujeto determinado o a una pluralidad de sujetos indeterminados, es decir, su destinatario dependerá del objeto y la finalidad que se persiga con el mismo.*

En la época actual, por el sinnúmero de actos que realiza la actividad estatal, así como la reciente ampliación de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la que ahora puede conocer de la impugnación de las reglas generales administrativas; se requiere sea reconocida la existencia del acto administrativo de carácter general.

Lo anterior, toda vez que gran parte de la doctrina administrativa mexicana ha sido hermética en aceptar dentro de la categoría de actos administrativos a los actos con efectos generales, sin embargo la practica de las nuevas disposiciones, por la que se

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, et al., *Curso de Derecho Administrativo I*, 10ª ed, Ediciones Civitas, SL, Madrid, 2000, pág. 544.

¹⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, 3ª ed, Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 85.

amplia la competencia del referido Tribunal, así como la exacta aplicación de las normas administrativas exigen que la doctrina y la legislación acepten a esta categoría de actos.

2.2.1 Elementos del acto administrativo

“El número y clasificación de los elementos del acto administrativo constituye otro aspecto muy debatido en la teoría del Derecho Administrativo; debido a que existe una gran diversidad de opiniones prácticamente imposible de reseñar, en ocasiones con cambios más de terminología que de fondo, con variantes de uno a otro autor, se habla de los siguientes elementos del acto administrativo: sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forma, motivo y finalidad.”¹⁷

En primer lugar, tenemos al **sujeto**; este es el órgano de la Administración Pública que en ejercicio de la función pública externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas individuales o generales.

En segundo lugar, se encuentra la **competencia**; para que el acto administrativo pueda tenerse como válido, el órgano que lo emite debe tener la competencia que la ley o los ordenamientos le asignen. El término competencia, en términos generales, se ha entendido a lo largo del tiempo, como el conjunto de facultades que legalmente se atribuyen a un órgano.

Sin embargo, el profesor Rafael Martínez Morales, de forma más detallada, nos explica que el término competencia y facultades son acepciones diferentes, pues competencia “es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Y las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea la aptitud que estos reciben de la legislación para permitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.”¹⁸

En tercer lugar, para **la validez** del acto administrativo, además de la exigencia de que el titular del órgano administrativo (emisor del acto) sea competente es necesario que éste

¹⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op cit.*, pág. 234.

¹⁸ *Ibid*, pág. 240.

ostente una investidura legítima que le acredite tal titularidad, es decir, es requisito indispensable que éste cuente con el respectivo nombramiento, haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo e incluida la toma de protesta que al efecto exige el artículo 128 constitucional.

En cuarto lugar, se exige una **manifestación externa de voluntad**, esta es la expresión de una decisión del órgano administrativo, que actúa como tal carácter, con la finalidad de producir consecuencias de derecho y dentro de su competencia. Con ello, es posible sostener que los requisitos que debe reunir la manifestación de voluntad son los siguientes:

- 1) Debe ser libre y conscientemente emitida, es decir, no debe estar viciado de error, dolo o violencia;
- 2) Debe estar dentro de las facultades que se le han conferido al órgano administrativo;
- 3) Debe expresarse de acuerdo a los términos previstos en la ley.

En efecto, como lo señala Jorge Olvera Toro “todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular investido de las funciones del órgano, sin estar viciada en alguna forma, por ello, es elemento del mismo la declaración de voluntad”¹⁹, la cual debe estar exenta de error dolo o violencia.

El error implica la disconformidad entre el acto y la realidad, el error es un falso conocimiento de alguno de los elementos del acto, que provoca que el órgano administrativo emita un acto distinto del que tenía la voluntad de emitir.

El dolo, se presenta cuando existe cualquier maquinación o simulación para producir un acto distinto o contrario a la ley. Por ello, el dolo puede provenir del administrado o del servidor público.

¹⁹ OLVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 153.

La violencia, es la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo un acto no en los términos establecidos por la ley, por el temor del funcionario a sufrir algún daño producto de esta coacción.

Finalmente, cuando se presenta la ausencia de la voluntad del órgano administrativo, cuando esta debió haberla habido produce consecuencias de derecho, en este caso estamos en presencia de lo que se ha denominado silencio administrativo.

El silencio administrativo por disposición del ordenamiento jurídico, se le considera como un acto, toda vez que existe una presunción de voluntad de la administración en el sentido de aceptar o negar una petición hecha por el administrado.

Dicho de otra manera, “el silencio administrativo es una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, en virtud, de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración.”²⁰

En quinto lugar, tenemos al **objeto**, que es la materia o contenido del acto, es lo persigue la administración con la emisión del acto; como lo es crear, disponer, ordenar, permitir, modificar, o extinguir situaciones jurídicas subjetivas o generales de derecho.

Para que el objeto pueda considerarse válido es necesario reúna los siguientes caracteres:

- a) Debe ser lícito, “la licitud supone no solo que el objeto no éste prohibido por la ley, sino que además este expresamente autorizado por ella.”²¹
- b) Debe ser posible, el acto debe ser posible física y jurídicamente, dicho de otro modo se refiere a que el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, el acuerdo o decreto que lo ordenen.

²⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op cit.* pág. 245.

²¹ FRAGA, Gabino, *op cit.*, pág. 270.

- c) Debe ser determinado, debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.

Se ha sostenido que, el objeto en sí mismo es el contenido del acto administrativo. Para la mayor parte de los estudiosos de este tema *objeto* y *contenido* aparecen identificados.

Por los diferentes significados que la palabra objeto tiene, erróneamente puede llegar a confundírsele con la finalidad que se persigue con el acto administrativo. A este respecto, Manuel Maria Diez citando a Zanobini hace la distinción entre objeto como finalidad y objeto como contenido, sostiene que el primero es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídicamente lo que resulta de su contenido. Y el segundo, consiste en aquello que la Administración Pública entiende, dispone, ordena, permite atestigua o certifica. El contenido del acto variara según la categoría a que el acto pertenece.”²²

En sexto lugar, como otro de los elementos del acto administrativo se encuentra la **forma**, que es la manera como se exterioriza o manifiesta la voluntad del órgano administrativo. Dicho de otra manera, “la forma es el elemento formal del acto administrativo, esta integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados, es decir, por los medios de producción de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa y los medios de publicidad del acto.”²³

Generalmente la forma de expresión de los actos administrativos es por escrito, pero en ocasiones puede ser oral. En la forma escrita, especialmente, deben seguirse ciertas reglas o formalidades que prescribe la ley, decreto, acuerdo o reglamento para la elaboración del acto.

Entre las formalidades exigidas para las ordenes o actos escritos se encuentra que estén emitidos por autoridad competente, contengan firma, fecha, referendo, estén debidamente fundados y motivados, que sean notificados o publicados en el Diario Oficial

²² MARIA DIEZ, Manuel, *op cit.*, pág. 175.

²³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, *op cit.*, pág. 268 y 269.

de la Federación, etc., ya que la omisión total o parcial de cualquiera de ellas puede afectar en distintos grados la validez del acto, lo que se traduce en causas de ilegalidad para este, según lo previsto por el artículo 51 fracción I, II y III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al disponer que se declarara que una resolución administrativa (en sentido genérico, ya que también comprende a las reglas administrativas con efectos generales) es ilegal cuando haya omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y afecte las defensas del particular.

En séptimo lugar, se encuentra el elemento denominado **motivo** también llamado causa, el cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el acto, por lo cual se dice que el motivo constituye la razón de ser del mismo.

Por otro lado, no debe confundirse motivo con motivación, ya que ésta última expresión se refiere a señalar las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Por otro parte, el motivo o la causa se constituye por la existencia de un interés público, pero al lado de este motivo o causa principal se conjugan otros fines colaterales y secundarios que influyen en la determinación del acto, es decir, constituyen los motivos del acto, lo cuales pueden variar dependiendo de lo que se pretenda realizar con la emisión del mismo.

En la doctrina administrativa se considera que el motivo en los actos administrativos puede omitirse, o bien, expresarse, pues como se ha señalado no es lo mismo motivo que motivación.

En octavo lugar, y el último elemento que nos queda por analizar es la **finalidad**: que “es el propósito o meta que se persigue con la emisión del acto, es el para que de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público, pero no el interés público en abstracto, sino un fin u objeto concreto cuya satisfacción es de interés público”²⁴.

²⁴ *Ibid.* pág. 268.

En efecto, el fin global que persigue la administración es un fin público de interés general, pero dicho fin se va ajustando en cada uno de los sectores de la actividad administrativa como un fin específico, por ejemplo las finalidades culturales, de recaudación fiscal, etc., por lo que la finalidad que persigue cada órgano variara según sean las atribuciones que le asigne la ley, decreto, acuerdo o reglamento.

Cuando el acto emitido en apariencia sea correcto, si la administración no persigue el fin concreto que le marca la norma jurídica o se aparta de su finalidad da lugar al desvío de poder. El desvío de poder, “es la aplicación de potestades para fines distintos de los previstos por la norma”²⁵

El maestro Gabino Fraga²⁶, indica que para alcanzar la finalidad que se persigue con el acto administrativo deben seguirse las siguientes reglas:

1. El agente no puede perseguir sino un fin de interés general;
2. El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley;
3. No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto; y
4. Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sin por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

2.2.2 Requisitos constitucionales del acto administrativo

La Constitución Federal en su artículo 16 fija los requisitos legales que debe satisfacer todo acto administrativo emitidos por los órganos administrativos estatales, estos establecen que:

²⁵ Se dice que hay desvío de poder cuando la administración, haciendo uso de facultades discrecionales, emite un acto notoriamente injusto o irracional, quedando al particular opositor de la carga de la prueba. Asimismo se sostiene que el desvío de poder aparece cuando se persigue un fin que no es aquél que en el caso debía perseguir, al obedecer el órgano administrativo a un motivo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley debió tomar en cuenta. OLVERA TORO, Jorge, *op cit.*, pág. 155 y 156.

²⁶ FRAGA, Gabino, *op cit.*, pág. 270.

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

Como primer requisito constitucional se exige que cualquier acto incluyendo, por supuesto, al acto administrativo sea expedido por órgano competente.²⁷ En segundo lugar, es necesario que exista una orden o mandamiento escrito, es decir, los actos de autoridad deben ser por escrito; ya que lo que se pretende con la constancia escrita es dar certeza jurídica de lo que ahí consta.

Además, dicha constancia debe reunir ciertos requisitos como son: que contenga lugar y fecha de emisión; firma del órgano emisor; y expresión clara del contenido de la voluntad administrativa.

En tercer lugar, el acto debe estar fundado y motivado; la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que por fundar debe entenderse señalar con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto, dicho de otra manera, la fundamentación es citar el artículo y la ley aplicable; pero los numerales que se citen deben referirse tanto al contenido del acto, como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público, para garantizar el respeto al principio de legalidad contenido el precepto constitucional mencionado. Y motivar es externar las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

De esta manera, para que un acto se considere que esta debidamente fundado y motivado, es necesario que exista una adecuación entre los hechos aducidos y las normas aplicables. Así los actos administrativos emitidos en cumplimiento a un acuerdo o decreto deben estar fundados y motivados para ajustarse a lo previsto por la ley.

²⁷ Cf. *vid. supra*, 2.1.1 Elementos del acto administrativo: sujeto (competencia), pág. 8.

2.2.3 Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo

2.2.3.1 Ejecución

El acto administrativo es en principio ejecutivo, esto es, una vez que el acto ha cumplido con todas las exigencias o elementos que señala la ley, este se presume válido,²⁸ produce todos sus efectos²⁹ adquiriendo fuerza obligatoria, es decir, el deber de cumplirse y su posible ejecución.

“La ejecutividad consisten en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse”³⁰, el maestro Andrés Serra Rojas siguiendo este criterio, opina que “la ejecutividad es el privilegio en virtud del cual los actos administrativos constituyen titulo suficiente para la ejecución.”³¹

2.2.3.2 Ejecutoriedad

No debemos confundir ejecutividad, que es la fuerza intrínseca del acto, con ejecutoriedad que es la potestad con la que cuenta la Administración Pública para ejecutar el acto, incluso en contra de la voluntad de su destinatario.

En sentido estricto, ejecutoriedad es la facultad con la que cuenta la administración pública para proceder a ejecutar y exigir aquello que el acto administrativo ordena, aún en contra de la resistencia de los particulares obligados, sin necesidad del apoyo o intervención de las autoridades jurisdiccionales.

Así también, el Lic. Rafael Martínez Morales enseña que ejecutoriedad es la potestad de realizar coercitivamente el acto, ante la oposición del gobernado, se trata de la ejecución

²⁸ A la reunión de todos los elementos esenciales tanto de forma como de fondo es a lo que se denomina perfección, una vez reunidos estos elementos los actos administrativos deben tenerse por válidos, ya que gozan de una presunción *iuris tantum*, es decir, se presumen válidos hasta en tanto no se demuestre lo contrario.

²⁹ Los actos administrativos se dice que producen sus efectos a partir del momento en que han quedado formados y una vez que cumplan con ciertos requisitos o formalidades, que las leyes establecen para que el acto sea conocido, tales como los relativos a su notificación personal, o bien, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

³⁰ MARTÍNEZ MORALES, *op cit.* pág. 247.

³¹ SERRA ROJAS, Andrés, *op cit.* pág. 325.

forzada del acto, para ello, la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.

Esta facultad de la administración para ejecutar sus resoluciones se fundamenta en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, que faculta y obliga al Presidente de la República para ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La doctrina administrativa opina que la facultad ejecutiva de la Administración Pública se complementa, además, con lo previsto por los artículos 22, 27, 33 y 73 fracción XVI, y 123 de nuestra Carta Magna, que facultan al Poder Ejecutivo para ejecutar de forma inmediata sus determinaciones, aún en el supuesto de que pudiese haber una privación de derechos, de manera que en estos preceptos se encuentra la fuerza ejecutiva de los actos administrativos.

El acto administrativo, como ya se ha mencionado, requiere de su cumplimiento, pero se plantea la problemática de ¿cómo y partir de cuándo pueden ser ejecutados estos actos? la respuesta es a partir del momento en que producen sus efectos, es decir, tratándose de los actos administrativos de carácter concreto es a partir de que estos sean notificados de forma personal y por lo que hace a los actos de carácter general, estos pueden ser ejecutados a partir de que sean publicados en el Diario Oficial de la Federación, o bien, a partir de la fecha que se señale que entran en vigor.

Cabe mencionar que, la ejecución del acto administrativo tiene sus antecedentes en la ejecución de leyes formulada por Vedel, al indicar: “la publicación de leyes ya es un modo de ejecución de éstas, puesto que, si la promulgación hace a la ley ejecutoria, es en principio la publicación la que la hace oponible a los ciudadanos”³² principio que se hizo extensible a los actos administrativos, especialmente a los actos de carácter general.

Ahora bien, cuando el acto implica limitaciones cargos u obligaciones el administrado puede resistirse a su cumplimiento, para ello los medios que puede utilizar la

³² *Ibid*, pág. 328.

administración para ejecutar el acto, según lo señala el maestro Andrés Serra Rojas, son:³³

- a) La acción administrativa sobre los bienes de las personas, como por ejemplo el embargo, la clausura de negocios, el decomiso, etc.;
- b) La acción administrativa sobre la persona obligada por el acto administrativo;
- c) La ejecución subsidiaria, por ejemplo los actos que pueden ser realizados por un sujeto distinto al obligado, este tercero puede ser un extraño, es decir, cuando la administración le encomienda a un tercero la realización de tal acto, pero siempre a nombre y a cuenta de su destinatario, como es el caso de los terceros que asumen una responsabilidad subsidiaria con el deudor principal de un tributo.
- d) Ocupación o entrega de un bien determinado, como es el caso de la ocupación de bienes en virtud de la expropiación;
- e) Aplicación de sanciones administrativas para forzar al administrado a cumplir con el acto, tales como las multas, medios de apremio, clausuras, entre otros.
- f) El lanzamiento administrativo, establecido en la ley para el desalojo de los bienes del Estado.
- g) El uso de la fuerza pública, para hacer cumplir las prestaciones u obligaciones a que esta sujeto el gobernado.

Cuando el administrado considera que el acto es ilegal (por falta de alguno o algunos de sus elementos) o requisitos constitucionales, este podrá impugnarlo y solicitar la suspensión de su ejecución en la vía administrativa o contenciosa administrativa, si no le es concedida por la autoridad ejecutora (Artículo 28 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso Administrativo).

2.2.3.3 Extinción

El acto administrativo puede extinguirse a agotar sus efectos por diversos medios, los cuales se han clasificado en normales y anormales. “En medios normales la realización fáctica jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal, mediante el

³³ *Ibid*, pág. 327 y 328.

cumplimiento y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto del acto, en este caso el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.”³⁴ Este cumplimiento puede ser voluntario o forzoso.

En los medios anormales, el acto administrativo puede extinguirse por diversos medios entre los que se encuentran:

- 1) Prescripción
- 2) La caducidad
- 3) Término y la condición
- 4) Renuncia de derechos
- 5) Nulidad del acto administrativo como consecuencia de su irregularidad o invalidez.

1) Prescripción

Es una forma de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el simple transcurso del tiempo. En materia administrativa se considera que esta figura para tener aplicación debe estar fijada en forma expresa en la ley. Los plazos de prescripción pueden ser variables, esto depende de lo que disponga cada ley en particular.

Esta figura tiene gran aplicación en materia fiscal, por ejemplo: cuando se determina un crédito fiscal a cargo del contribuyente, éste prescribe en un plazo de cinco años sino lo hace exigible la autoridad correspondiente. Sin embargo para obtener la declaración de prescripción se debe promover ante las instancias administrativas que corresponda, o bien, por la vía contenciosa administrativa.

2) Caducidad

“Es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

³⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op cit.* pág. 247 y 248.

Es un medio anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto.”³⁵

3) Término y condición

El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos del acto, el segundo los extingue.

Por su parte, “la condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.”³⁶

4) Nulidad del acto administrativo como consecuencia de su irregularidad o invalidez.

El acto administrativo goza de una presunción de validez hasta en tanto no se demuestre que adolece de vicios o irregularidades en alguno o algunos de los elementos que los constituyen.

Las irregularidades o vicios del acto administrativo se encuentran íntimamente relacionados con sus elementos de existencia, que son: consentimiento y objeto; y con sus elementos de validez (denominación que es incorrecta, como lo señala Miguel Acosta Romero, pues estos no son elementos del acto si no que vienen a ser requisitos o modalidades de los elementos del mismo), entre ellos se pueden señalar a la capacidad, la ausencia de vicios de la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.³⁷

Por lo que, un acto será irregular cuando este no sea perfecto, por falta de alguno de sus elementos; o por que alguno de tales elementos, o modalidades de los mismos, se encuentre viciado, es decir, que adolezca de fallas o defectos en su conformación que no le permitan producir todos sus efectos. Es por ello, que la irregularidad del acto trae como consecuencia su ineficacia ya sea parcial o total y por consiguiente su nulidad.

³⁵ *Ibid*, pág. 250.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op cit.*, pág. 888 y 889.

³⁷ La forma es la excepción, toda vez que forma parte de los elementos del acto administrativo.

De este modo, “las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener la legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinados a la defensa del interés general, finalidad esencial del Estado de Derecho.”³⁸

En los inicios del Derecho Administrativo, al carecer de una regulación en cuanto al tratamiento que debían corresponder a los actos irregulares, se vio obligado a recurrir y aplicar supletoriamente la teoría de las nulidades del Derecho Civil. Sin embargo, en opinión de la mayoría de los doctrinarios de Derecho Administrativo, la aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos resulta inadecuada, pues los actos de Derecho Público contienen características, requerimientos y finalidades distintas a la de los actos privados.

En efecto, la finalidad que se persigue en el Derecho Público siempre será la del interés público, en tanto que en el Derecho Civil lo que se persigue es el interés particular de las partes.

Ahora bien, las irregularidades de los actos administrativos pueden presentarse mediante todo tipo de violaciones a las normas legales que regulan su creación, así como las que regulan el contenido del mismo; que comprenden desde imperfecciones en el procedimiento administrativo utilizado para su creación y en sus requisitos formales (caso del refrendo ministerial) hasta la ausencia u omisión de los elementos que lo constituyen.

Es así como la sanción establecida para las irregularidades e ineficacias del acto administrativo a lo largo de estos últimos siglos ha sido la nulidad del mismo.³⁹ Sin embargo, la doctrina administrativa al carecer de una teoría sistemática acerca de las nulidades, se vio fuertemente influenciada por el Derecho Civil y fue elaborando su teoría en base a las técnicas y conceptos de esta última rama del Derecho.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que la terminología utilizada por la doctrina civilista para designar a las nulidades ha sido variada, pues algunos sistemas hablan de diversas

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *op cit.*, pág. 353.

³⁹ Es de señalarse que con anterioridad los ordenamientos legales administrativos no eran uniformes en la regulación de las sanciones o el tratamiento que debía darse a los actos administrativos irregulares ya que cada uno contenía diversas disposiciones, por lo que dicho tratamiento partía de la aplicación de los principios contenidos en el artículo 16 constitucional y así como en las normas del Código Civil.

clases de nulidades; en Francia, se habla de actos inexistentes y nulos; en España, “la ley regula la nulidad de pleno derecho y la nulidad parcial o anulabilidad, en tanto que lo más avanzado de la doctrina (Juan Santamaría Pastor) sostiene superar la idea de los actos inexistentes y elaborar una teoría de la ineficacia en el derecho administrativo”⁴⁰

En Italia, se ha ahondado en el estudio de la inexistencia, a lado de los dos tipos de nulidades: nulidad y anulabilidad. En Argentina, autores como Roberto Dromi se refieren a los actos inexistentes, nulos y anulables. En tanto que la doctrina administrativa de otros países hacen referencia a la nulidad absoluta, nulidad relativa e inexistencia.

En nuestro país, la doctrina administrativa, siguiendo a la doctrina civilista, ha reconocido, tres tipo de nulidades: nulidad absoluta, nulidad relativa e inexistencia. Sin embargo, el reconocimiento de esta última figura ha causado y sigue causando una gran polémica, pues cierto sector de la doctrina la defiende en tanto que otros niegan su existencia, Por lo que es conveniente analizar las dos posturas.

Para los doctrinarios que sostienen la teoría de la inexistencia, este término se ha utilizado para hacer referencia de *“aquellos actos a los que les falta un elemento esencial, orgánico o estructural para su formación... lo que ocasiona que no produzcan ningún efecto, representan la nada jurídica... y si llegan producir algún efecto solo es aparente y de hecho”*⁴¹

Y los supuestos en que esta se presenta son cuando al acto administrativo le faltan los siguientes elementos: manifestación de voluntad, objeto, competencia para la realización del acto y omisión de los requisitos formales.

Por la gravedad del vicio de que adolece el acto considerado inexistente se dice que el mismo es imprescriptible, toda vez que pueden entrañar una violación grave para la esfera jurídica de sus destinatarios; no es necesario que una autoridad pública, un Juez constante está inexistencia; todo interesado podrá invocar la inexistencia; y este acto no es ejecutorio, por lo que ninguna persona esta obligada a obedecerlo.

⁴⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op cit.*, pág. 253.

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés, *op cit.*, pág. 358.

Como ejemplos de actos inexistentes se encuentran los actos emitidos por personas que no son funcionarios de la Administración o que han dejado de serlo, es el caso de un usurpador de funciones; a la invasión de atribuciones de una autoridad por otra de orden diverso; o cuando los actos que se pretendan llevar a cabo no se comprendan en ninguna facultad de la Administración.

En oposición a esta teoría, otra parte de la doctrina opina que solo puede hablarse de inexistencia cuando hay una ausencia absoluta de todos los elementos que deben conformar al acto, ya que al concurrir al menos uno de sus elementos, aunque este mal conformado, el acto existirá.

En opinión de Manuel María Diez citando a Bielsa, “el empleo de la expresión acto inexistente, algo impropia en el lenguaje jurídico, es ilógica, toda vez que decir acto inexistente es lo mismo que decir que no hay acto”⁴² por lo que cuando se esta en presencia de un acto al que le falta uno o varios de sus elementos significa que el mismo, por falta de tales elementos, es ineficaz y por consiguiente es nulo, pero no inexistente.

Desde éste punto de vista, la doctrina de la inexistencia es imprecisa, pues dicha teoría sostiene que al acto inexistente no debe dársele eficacia alguna; “pero si contrario a este deber, la autoridad administrativa le otorga eficacia y para ejecutarlo pone en movimiento el aparato coercitivo de que dispone, ya no hay que seguir aferrándose a la ficción doctrinal sino reconocer los hechos y admitir que no es racional, en esa situación, que los órganos jurisdiccionales se abstengan de intervenir, por lo que una vez que esto se acepta, el concepto de inexistencia queda automáticamente desterrado”.⁴³

Siguiendo el mismo criterio, en nuestro país, reconocidos doctrinarios en materia administrativa, entre los que se encuentra el maestro Miguel Acosta Romero, menciona que “desde un punto de vista lógico-jurídico, la inexistencia implica la negación absoluta del acto jurídico, es decir, no se da en lo absoluto, ni el acto, ni ninguno de sus

⁴² MARÍA DIEZ, Manuel, *op cit.*, pág. 310.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés, *op cit*, pág. 358.

elementos, puesto que al darse alguno de sus elementos, existirá éste..., el acto no será perfecto, pero existirá un rudimento de él”⁴⁴

Con los argumentos ya expuestos, considero que el concepto de inexistencia es meramente doctrinario, pues cuando el acto no se ha integrado legalmente por todos sus elementos y es sometido a juicio para calificar su legalidad, la declaración que hace la autoridad a la que le toca resolver dicha cuestión; en caso de encontrar una irregularidad o ineficacia grave, siempre será una declaración de nulidad y no de inexistencia.

Al lado de las teorías que aceptan y niegan la doctrina de la inexistencia, se encuentra la doctrina de las nulidades, ampliamente desarrollada por el Derecho Civil y trasladada al campo del Derecho Administrativo, esta basada principalmente en la ausencia e irregularidades de los elementos del acto administrativo, por lo que las nulidades aparecen como la sanción más importante a estos actos irregulares o viciados.

Esta teoría bipartita, de acuerdo a lo señalado en el Derecho Civil, comprende a la nulidad absoluta y la nulidad relativa. Dentro de la categoría de la nulidad absoluta la doctrina y la legislación ubican a la figura denominada nulidad de pleno derecho.

La nulidad de pleno derecho “es una invalidez del acto de carácter excepcional, pues solo se presenta en los casos en que la ley expresamente la consigne y la cual consiste en que la ineficacia del acto administrativo surge desde el principio, desde que nace el acto, por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de previa impugnación”⁴⁵

Este tipo de nulidad fue creada tomando diversas características de la inexistencia, pues en ella se establece que la ineficacia del acto por esta clase de nulidad podrá ser declarada de oficio en cualquier tiempo y no podrá producir ningún efecto.

Asimismo, diversas leyes administrativas la han establecido como una sanción a los actos que se realicen contra el tenor de leyes prohibitivas o limitativas, por actos emitidos por autoridades claramente incompetentes o porque se hayan emitido sin respetar

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op cit*, pág. 894.

⁴⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, *op cit.*, pág. 304

mínimamente los procedimientos a que este sujeta su creación, sin embargo esto no es una regla general.

Las bases sobre las que se sustenta esta clase de nulidad no han sido suficientes para que la doctrina la acepte completamente, pues tanto en la ley como en la doctrina tal figura no ha sido precisada claramente, además de contener diversas deficiencias.

Se dice lo anterior, toda vez que, en primer lugar, no se señala con exactitud que es lo que causa este tipo de nulidad. En segundo lugar, se afirma que el acto nulo de pleno derecho no puede producir efecto legal alguno, sin embargo esto resulta falso e ilógico, toda vez que por la presunción de legitimidad de que goza todo acto administrativo, así como por su carácter ejecutorio; éste siempre producirá todos sus efectos y el Estado pondrá en movimiento a su aparato coercitivo para hacerlo efectivo, aun cuando éste acto sea defectuoso.

En tercer lugar, se ha dicho que por el hecho de estar consignada en la ley tal nulidad opera de oficio, por lo que no requiere ser declarada por autoridad alguna. En nuestro país este principio no tiene aplicación, pues siempre será necesaria la declaración de una autoridad que anule el acto y que destruya los efectos que haya podido producir.

Este criterio es apoyado por diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, uno de las más claras es la siguiente: “Nulidad. No existe de pleno derecho. Si no hay disposiciones expresas en las leyes y para los casos que ellas comprenden, nuestra legislación no autoriza que se reconozca la existencia de nulidades de pleno derecho, sino que las nulidades debe ser declaradas por la autoridad judicial en todos los casos y previo el procedimiento formal correspondiente”⁴⁶

Las tesis emitidas en este sentido ponen en tela de duda la aplicación de esta figura en nuestro país, por lo que cuando se presenta alguna de las hipótesis que dan lugar a este tipo de nulidad, la declaración que realiza la autoridad, que conoce del asunto, no es de

⁴⁶ Jurisprudencia No. 252, *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación*, cuarta parte, Tercera Sala, pág. 788.

una nulidad de pleno derecho sino de una nulidad absoluta o denominada también nulidad lisa y llana.

Fuera de las consideraciones expuestas acerca de la nulidad de pleno derecho, la nulidad absoluta, como tal, se presenta como la sanción más severa ante la falta o irregularidad grave de uno o varios de sus elementos esenciales del acto administrativo.

De acuerdo con nuestro sistema legal, en este tipo de nulidad, “no se impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie una resolución administrativa o judicial o por un tribunal de lo contencioso administrativo, y prácticamente ello se compara a una sanción de carácter legal para prevenir las infracciones, omisiones o irregularidades de los actos administrativos, que atentan contra la legalidad, el orden público o el interés colectivo.”⁴⁷

En términos generales, cuando el acto administrativo esta afectado de un vicio grave no admite ser subsanado, razón por la cual el acto no puede ser ratificado, ni convalidado por prescripción.

Ahora bien, los actos que se considera adolecen de esta clase de nulidad son:

- a) Los actos realizados por un funcionario incompetente;
- b) Actos realizados en contravención a lo dispuesto por la Constitución o la ley que los regule.
- c) Aquellos cuyo contenido sea legalmente imposible.
- d) Por la ilegalidad de los fines del acto, caso del desvío de poder.
- e) Actos con violación u omisión del procedimiento administrativo, entre otros.

Por su parte, *la nulidad relativa* se presenta cuando uno o varios de los elementos del acto administrativo se encuentran viciados, pero con un vicio que no es fundamental ya que no afecta o impide la existencia de sus elementos esenciales.

⁴⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *op cit.*, pág. 356.

Dicho de otra manera, la nulidad relativa se da “cuando el acto no sea perfecto porque alguno de sus elementos por alguna causa sea irregular, es decir que no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud.”⁴⁸

La nulidad relativa se puede apreciar en aquellos actos que padecen vicios por falta de forma, en este caso la legislación administrativa no es uniforme para determinar cuando este vicio da lugar a una nulidad absoluta o relativa, toda vez que en algunos casos la forma es establecida como una solemnidad del acto, es decir, se exige la forma escrita y en otros se tiene como las formalidades que deben acompañar al acto, es decir, la motivación y fundamentación del mismo. Asimismo, ésta nulidad se da cuando el acto no proviene de autoridad competente, entre otros vicios.

La determinación que tomara la autoridad ante la presencia de este tipo de vicios será decretar la nulidad del acto viciado para reponer el procedimiento que de origen a un nuevo acto que cumpla con las formalidades legales que al efecto ordene la ley.

Los elementos que caracterizan a la nulidad relativa, son los siguientes:

- a) El acto anulable al gozar de la presunción de legalidad, surte sus efectos hasta la declaración de nulidad;
- b) No puede ser revocado oficiosamente por la autoridad administrativa;
- c) El vicio que afecta al acto puede ser subsanado, en sede administrativa, por medio de confirmación o prescripción;
- d) Su contenido es lícito y posible;
- e) La forma legal es imperfecta y puede perfeccionarse;
- f) La nulidad solo podrá ser invocada por los interesados; por lo que el particular que se sienta afectado por dicho acto debe promover su anulación o revocación ante la autoridad judicial o administrativa competente; y
- g) La nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley.

Finalmente, de los casos expuestos en los que se presenta la nulidad absoluta y la nulidad relativa, considero que no existe un criterio uniforme o una fórmula que determine

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op cit.* pág. 899.

específicamente cuando debe declararse una u otra, pues todo dependerá de la gravedad del vicio, irregularidad u omisión.

Este criterio encuentra sustento en una nueva corriente doctrinal, que señala que para poder determinar la sanción que corresponde al acto viciado, no debemos atender al sistema bipartita de nulidades, pues éste no cuenta con una sistema unitario que regule los casos específicos en que debe concurrir uno u otro tipo de nulidad; lo que hace necesario que se recurra al sistema denominado de las irregularidades e ineficacias del acto⁴⁹, en él se afirma que dependiendo de la irregularidad de que adolezca el acto y de las consecuencias que tenga sobre la validez del mismo, se determinara la sanción o el tipo de nulidad que le corresponde.

Así, pues, el método utilizado por este último sistema consiste en comentar las irregularidades que afectan a cada elemento del acto y con base en ellas señalar que consecuencia produce su ausencia o defecto, método que se utilizará a continuación:

- a) Sujeto: si el acto es emitido por un órgano incompetente, es evidente que viola lo dispuesto por el artículo 16 constitucional: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente...*”, razón por la cual tal acto no debe producir efecto alguno y resulta totalmente nulo o ineficaz.
- b) Manifestación de voluntad: cuando exista algún vicio del consentimiento, el acto podrá ser convalidado. Si no ha habido voluntad alguna, no existirá el acto.
- c) Objeto: si éste no existe o es ilícito, habrá ineficacia total y resulta completamente nulo.
- d) Forma: los defectos de forma son la omisión, el cumplimiento incompleto o defectuoso de las formas del acto, que al efecto exige la ley. La falta de forma invalida el acto, si el vicio es de carácter esencial la nulidad que se decretara será

⁴⁹ De acuerdo a ésta teoría se dice que *las irregularidades* son defectos o vicios de un acto administrativo, al carecer de uno de sus elementos o requisitos o ser éstos inadecuados; la *ineficacia* se refiere a la falta de realización de un acto, es decir, el no producir los efectos para los cuales fue creado.

de carácter insanable, pero si el vicio es secundario puede la autoridad reponer el procedimiento.

- e) Motivo: “íntimamente ligado el concepto de motivo se encuentra el de la motivación, que son sin embargo diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable”⁵⁰. A pesar de ser indiferentes, generalmente, al motivo se ha entendido como motivación, por la que la falta o indebida motivación pueden subsanarse, si la ley lo permite.

Pero cuando el acto carece totalmente de motivación y fundamentación, que al efecto exige el artículo 16 de nuestra Constitución, tiene como consecuencia que el acto sea ineficaz, por ser violatorio del precepto constitucional mencionado, resultando completamente nulo, por lo que el amparo que se solicite será otorgado plenamente.

- f) Finalidad: cuando la finalidad ha sido distinta de la querida por la ley, es decir, sino se persigue un fin de interés general, de manera directa o indirecta, el acto es ineficaz; pero esto solo puede apreciarse con posterioridad, es decir cuando el acto ya ha sido emitido, esta falta de finalidad es identificada con el desvío de poder, por ejemplo esta se puede presentar en sanciones en materia fiscal (multas).

Éste sistema es el que ha sido adoptado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 51, al señalar las causales por las que se declara que un acto o resolución administrativa es ilegal, y que al efecto dispone:

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

⁵⁰ FRAGA, Gabino, *op cit.*, pág. 270.

⁵¹ El término resolución también puede tomarse como *acto*, esto, para ser acorde con la competencia que se le ha dado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la impugnación de las normas administrativas de carácter general.

- I. *Incompetencia del funcionario que la haya dictado u 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 que trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.*
- III. *Vicios del procedimiento siempre que afecte 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 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*

Por último, otra de las formas de extinción del acto administrativo es la revocación, figura que con regularidad es confundida con la anulación de un acto irregular o con un medio de defensa que los particulares hacen valer para impugnar un acto que consideren lesivo a sus intereses jurídicos, lo cual es erróneo, ya que la revocación administrativa se refiere “al acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos...un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de mérito o interés público”⁵²

Existen diversos principios que rigen a la revocación administrativa, en primer término, se dice que es un acto unilateral que debe decidirlo una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades, ha de estar prevista en la ley, debe ser emitida de oficio y nunca a petición de parte.

En segundo término, la revocación se da sobre un acto que no agotado sus efectos, es decir, sobre actos (de tracto sucesivo) cuyos efectos se prolonguen a través del tiempo y en el espacio.

⁵² ACOSTA ROMERO, Miguel, *op cit.*, pág. 886.

En tercer lugar, la revocación administrativa se caracteriza porque se realiza a través de un nuevo acto administrativo, también válido que deja sin efectos el acto anterior, y así lo manifiesta el maestro Andrés Serra Rojas al sostener:

“El primero es el acto administrativo original, acto válido y eficaz, que viene legal y normalmente surtiendo sus efectos hasta el instante de la revocación. Es en ese acto en el que se forma la barrera de los derechos adquiridos. El segundo es un nuevo acto administrativo de revocación que debe estar autorizado por la ley e inspirado en razones de interés público, contrario al que se le retira. Es un acto constitutivo que modifica el orden jurídico y produce sus efectos para el futuro y tiende desde su expedición a eliminar los efectos del acto original, fundados en motivos posteriores”

Como se declara, este nuevo acto no debe afectar derechos adquiridos, dado el principio constitucional de irretroactividad, pero para aplicar esta garantía es necesario que exista estabilidad en el acto, es decir, si la legislación por razones de interés público dispone de algún recurso o facultad para revisar el acto, éste no generará derechos que se estimen adquiridos.

La revocación obedece a una causa de falta de oportunidad⁵³ y con miras a satisfacer el interés general, es decir, la revocación es procedente cuando un acto perfectamente válido y eficaz se torna inoportuno por causas supervenientes, por no estar acorde con las nuevas exigencias del interés público.

Al respecto el maestro Gabino Fraga sostiene: “El acto que en su origen fue oportuno por coincidir con el interés público existente en ese momento, sí puede posteriormente tornarse en inoportuno, porque el interés público cambia con frecuencia, de manera que, cuando el cambio ocurre, el acto original no sirve ya para satisfacerlo, y aun puede llegar a contrariarlo.”⁵⁴

Y agrega citado a Fleiner “De la misma manera que el particular en la gestión de sus negocios adapta sus disposiciones a sus intereses cambiantes, así la Administración

⁵³ El concepto de oportunidad se relaciona con el de conformidad del acto al interés público.

⁵⁴ FRAGA, Gabino, *op cit.*, pág. 308.

Pública debe poder dar satisfacción a nuevas necesidades. Lo que hoy es favorable al interés general puede serle contrario poco tiempo después porque las circunstancias haya cambiado en el intervalo.”⁵⁵

Debo agregar que la revocación es una medida excepcional, la limitación de su aplicación proviene de las leyes y de los principios jurídicos que protegen los derechos de los administrados, por lo que cuando se afectan dichos derechos la Administración tiene que indemnizar al particular afectado por los daños y perjuicios que con tal extinción se le hubieren causado.

2.3 Concepto de Decreto

Existen diversas acepciones acerca del concepto decreto:

El origen latino de esta palabra deriva de descerna determinar, decidir algo, el sustantivo de decretum significa decisión, resolución o acuerdo. En casi todos los países, en la actualidad, el término decreto significa determinación, decisión o resolución de un órgano del poder público competente.⁵⁶

Según el diccionario de la lengua española, decreto es toda resolución del Jefe de Estado, de su gobierno o de un Tribunal o Juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicase más específicamente hoy a los de carácter político o gubernativo.

En la legislación mexicana relativa al Derecho Público no existe un concepto en particular, lo que ha ocasionado que a lo largo de la historia la palabra decreto se confunda con el término ley.

Se dice lo anterior, “ya que la costumbre mexicana da el nombre de decreto a todos los actos emanados del Congreso de la Unión, incluidas las leyes, es decir, las practicas administrativas y legislativas indistintamente llaman decretos a las leyes y a los actos del Congreso que no son leyes, así como a los actos del Ejecutivo que constituyen

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op cit.*, pág 821.

reglamentos”⁵⁷, tal como se aprecia de lo dispuesto por los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Constitución Federal, que ordenan:

“Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta...”

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y*
- III. A las Legislaturas de los Estados...”*

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas...”

Del contenido de dichos preceptos no se aprecia cual es la diferencia entre ley o decreto. Por lo que es la doctrina la encargada de hacer la distinción de estas figuras jurídicas.

De acuerdo a ella, el Decreto, es toda resolución, disposición o mandamiento de un órgano del Estado, el cual crea situaciones generalmente concretas, individuales o, bien, de carácter generalizado” que requiere de cierta formalidad (publicación en el Diario Oficial de la Federación), a efecto de que sea conocida por todos y revista un carácter obligatorio.⁵⁸

2.3.1 Clasificación de los decretos

De acuerdo con nuestra legislación constitucional, administrativa y civil, los decretos se clasifican de la siguiente manera:

⁵⁷ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *op cit.*, pág. 24.

⁵⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *op cit.*, pág. 822.

A. Decretos Legislativos

Es el que expide el Congreso de la Unión en términos del artículo 70 y 72 de la Constitución Federal. El primer precepto establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, pero como se apuntó, estos son vocablos que tienen una significación distinta. Siendo utilizado este vocablo en materia legislativa para los actos referidos a cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competan a las Cámaras.

Como ejemplo de esta clase de decretos tenemos los permisos concedidos a un ciudadano mexicano para aceptar una condecoración extranjera o para prestar sus servicios en una embajada extranjera, los relativos al otorgamiento de licencias del Ejecutivo, la aprobación del presupuesto ejercido, etc.

En el segundo de los artículos citados, está previsto el procedimiento de creación, modificación y extinción de los decretos legislativos.

Este decreto ha sido definido, por el maestro Miguel Acosta Romero, como “todo aquel acto que emane del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular”,⁵⁹ y deben ser publicados en términos del artículo tercero de la ley del Diario Oficial de la Federación, precepto de ordena:

Artículo 3. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

- I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;*
- II. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;*
- III. Los acuerdos, circulares y órdenes de las Dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;...”*

⁵⁹ Ibid, pág. 823

B. Decretos administrativos

En opinión de diversos tratadistas de Derecho Público, los decretos, se clasifican en: decretos legislativos, judiciales, administrativos y del ejecutivo.

Sin embargo, esta clasificación no es aceptada por completo, puesto que los decretos administrativos y del ejecutivo al participar del mismo fundamento constitucional, principios, características y órgano emisor, ambos pueden ser clasificados e identificados como decretos administrativos, siendo innecesario establecer una diferencia entre ellos.

Los decretos administrativos tienen su base constitucional en los siguientes artículos:

- a) **89, fracción I y 90**; dichos preceptos se refieren a la facultad de Presidente para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.
- b) **29 y 131**, el primero de los numerales citados, habla del decreto ley; y el segundo del decreto delegado, figuras que explicare un poco más adelante.

- a) En términos generales y haciendo referencia a los artículos **89, fracción I y 90** de la Constitución, el diccionario Jurídico Mexicano señala que “decreto administrativo, es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones sobre una especie particular de los negocios jurídicos cuya base constitucional se encuentra en el artículo 89 fracción I de la Constitución, que habla de las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes. Igualmente el artículo 92 del ordenamiento citado al aludir a los decretos establece como requisito de su eficacia el refrendo de los Secretarios de Estado.⁶⁰

Esta clase de decretos pueden crear:

- I. **Efectos generales y abstractos**, En este caso se trata de actos formalmente administrativos y materialmente legislativos;

⁶⁰ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al juicio de amparo, 15ª ed, Ed. Porrúa, México, 2004, pág. 101.

En este caso “los decretos de carácter general” revisten características muy similares a las de una ley, pues se dirigen a un número indeterminado de personas, comprenden situaciones genéricas, son obligatorios pues su incumplimiento da origen a una sanción, y además son coercibles

Por ejemplo, por decreto general el Presidente otorga estímulos o subsidios a los contribuyentes, emite decretos de control de cambio, así como crea Organismos Descentralizados con personalidad jurídica propia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ordena:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Se establece como requisitos para la eficacia de este tipo de decreto, en primer término, el refrendo del Secretario o Jefe de Departamento Administrativo del ramo a que se refiere; y en segundo término, es necesario que se publique en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que se cumpla con la obligación de darle la publicidad debida.

En efecto, si el decreto contiene disposiciones generales (abstractas e impersonales), su publicación en el Diario Oficial de la Federación, deberá hacerse conforme a lo dispuesto por los artículos 3 y 4 del Código Civil del Distrito Federal; y si se trata de materia Fiscal, de conformidad con el artículo 7 del Código Fiscal de la Federación. Y con base en lo dispuesto por los artículos primero al quinto de la Ley del Diario Oficial de la Federación, preceptos que ordenan:

Artículo 3. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general para el Distrito Federal, obligan y surten sus efectos tres días de su publicación en la Gaceta Oficial.

Artículo 4. Si la ley, reglamento o circular o disposición de observancia general para el Distrito Federal, fija el día en que debe comenzar a

regir, obliga a este ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Artículo 7. Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones de carácter general, entraran en vigor en toda la República al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto reglamentar la publicación del Diario Oficial de la Federación y establece las bases generales para la creación de las gacetas gubernamentales sectoriales.

Artículo 2º. El Diario Oficial de la Federación es el Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que estos sean aplicados y observados debidamente.

Artículo 3. Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

- I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;*
- II. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;*
- III. Los acuerdos, circulares y órdenes de las Dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;...”*

“Artículo 4º. Serán de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

- I. Las leyes y Decretos, expedidos por el Congreso de la Unión;*
- II. Los Decretos, Reglamentos, Acuerdos y Ordenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general...”*

Artículo 5º. El Diario Oficial de la Federación se editará en la Ciudad de México, Distrito Federal, y será distribuido en todos los Estados de la República Mexicana.

Es importante mencionar que, con anterioridad a la expedición a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la impugnación de estos decretos era procedente únicamente mediante el amparo indirecto (aplicando las reglas del amparo contra leyes). Sin embargo, a partir de la emisión de la Ley de referencia, la instancia para su impugnación, previa al Amparo, será el juicio de contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

II. **Efectos concretos y determinados**, se trata de actos formal y materialmente administrativos.

En el caso de “*los decretos con efectos concretos y determinados*” se encuentran dirigidos a personas determinadas y precisas, por ejemplo, los que afectan o desafectan bienes de la Nación al dominio público, los que revocan una concesión, los decretos de expropiación, entre otros.

b) Por lo que hace a los decretos que mencionan los artículos **29 y 131 constitucionales**, es decir, el *Decreto Ley* y el *Decreto Delegado*, El primero, se emite por el Presidente, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión; conforme al cual se podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías individuales que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Cabe mencionar que al *decreto ley* también se le ha denominado de necesidad (artículo 29 constitucional).

El Decreto delegado, tiene su base en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, lo expide el Presidente cuando es facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de

exportación o importación emitidas por el mismo legislativo, para crear otras, así como para restringir o prohibir las importaciones, las exportaciones y el trámite de productos, artículos, cuando lo estime urgente, a fin de regular, el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

En cualquier situación que se haga necesaria la expedición del decreto ley o el decreto delegado, la doctrina ha expresado que el Congreso debe intervenir para ratificar o no la actuación del Presidente, permitiendo así un control sobre estos actos emanados del Ejecutivo.

En el caso del *decreto ley*, ese control se efectúa de manera previa, al señalar el artículo 29, en su parte correspondiente lo siguiente:

“Artículo 29. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frene a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.”

En el *decreto delegado*, este control se efectúa con posterioridad a la expedición del decreto, ya que el propio Ejecutivo al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente, somete a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Este control, como lo indica el Lic. Carlos Hugo Tondopó Hernández⁶¹, se compone de dos etapas;”la primera en la que se crea (el decreto) a discreción del ejecutivo, y desde el momento de la fecha en que se indique en la publicación en el Diario Oficial de la Federación entra en vigencia; y la segunda, para que la vigencia de aquella continúe, el ejecutivo lo someterá a consideración del Congreso de la Unión al enviar el presupuesto fiscal del próximo año, quien a su vez tendrá la facultad de modificarlo o derogarlo según sea el caso.”

⁶¹ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, *op cit.*, pág. 525.

Y termina diciendo, “estamos ante una vigencia condicionada durante un periodo que no excede de un año, lo cual se pierde cuando el Congreso lo aprueba, y adquiere identidad con la que se incorporará plenamente el ordenamiento jurídico.”⁶²

C. Decretos Judiciales

Los decretos judiciales de acuerdo con lo que dispone el artículo 79 fracción I de Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso civil, lo que refirman los artículos 89 y 90 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente, una vez expuestas las clases de decretos existentes, solo nos queda por determinar, atendiendo a los dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cual o cuales de ellos podrán ser objeto de conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La respuesta a ello es: los decretos administrativos de carácter general, ya sean autoaplicativos o heteroaplicativos, pues atendiendo a la clase de controversias que el Tribunal puede resolver, de acuerdo a lo establecido por el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal, los decretos administrativos serán los únicos en los que puede presentarse dicho tipo de controversias, es decir, controversias entre la Administración Pública Federal y los administrados, siendo la excepción los actos administrativos creadores de situaciones concretas y particulares y los actos en los que se encuentre ya establecido un recurso o juicio para su impugnación, tal es el caso de la expropiación, cuyos efectos son particulares y el medio de combate el juicio de amparo. En ese orden de ideas, el Tribunal, por ende tampoco será competente para conocer de los decretos legislativos y judiciales.

⁶² *Id.*

2.4 Concepto de Acuerdo

La etimología de la palabra acuerdo proviene del latín *ad cordem* que significa idea de unidad en las voluntades. Jurídicamente la expresión acuerdo tiene diversos significados, tales como:

Acuerdo (semánticamente): es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto.⁶³

También puede significar, decisión premeditada de una sola persona, pacto convenio; o deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Pero, en derecho administrativo se llega a entender de diversas maneras como:⁶⁴

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

Por lo que para efectos de la doctrina administrativa y delimitando el alcance del vocablo acuerdo, puede conceptualizarse como; “la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.”⁶⁵

Los acuerdos administrativos tienen su base constitucional en los artículos 89 fracción I y 92 de nuestra máxima Ley. La primera de estas disposiciones, como se ha reiterado, se refiere a la facultad del Presidente para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes. El último de los numerales preceptúa que los actos administrativos emitidos por el Presidente de la República, deben ser refrendados por el

⁶³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *op cit.* pág. 319.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Id.*

Secretario o Secretarios de Estados y jefes de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, pues sin estos requisitos no serán obedecidos.

Desde luego, cuando las reglas generales administrativas sean de naturaleza legislativa, es decir, sean de carácter general y abstracto, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que sean obligatorias (artículo 3 del Código Civil Federal)⁶⁶.

Cabe señalar, que este tipo de acuerdos administrativos (materialmente legislativos), suelen emitirse, con mucha frecuencia, por los Secretarios de Estado, por lo que puede pensarse que dichos funcionarios invaden la esfera competencial que corresponde al titular del Poder Ejecutivo (artículo 81 fracción I de nuestra Carta Magna).

Sin embargo, esto no es así, ya que “en realidad los encargados de despacho o los Secretarios de Estado son auxiliares del Presidente en ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 90 del ordenamiento constitucional,”⁶⁷ que señala:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

A su vez estos funcionarios por el gran número de actividades que les competen de acuerdo a su competencia y para la mejor consecución de los fines que le encomienda la ley, es necesario que deleguen algunas de sus facultades en los órganos de inferior jerarquía a él, el medio adecuado para hacerlo es el acuerdo de delegación de facultades previsto por el artículo 16 de la Ley Orgánica del Administración Pública Federal, que dice así:

⁶⁶ Cf. vid supra 2.2.1 *Clasificación de los decretos*, pág. 35.

⁶⁷ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *op cit.*, pág. 106.

Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Pero, los decretos no solo son de delegación de facultades, existen otros tantos, por ejemplo, los decretos a través de los cuales el Presidente o un Secretario de Estado otorga derechos a determinado sector, los que crean unidades administrativas, o bien, adscriban éstas unidades establecidas en un reglamento interior a otras áreas, así como los acuerdo en los que se interprete cual es el alcance de determinada norma fiscal, etc.

Ahora bien, retomando la conclusión dada en el tema de acuerdos considero que, de igual forma, la única clase de acuerdos de los que puede conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de aquéllos de carácter general, ya sean autoaplicativos o heteroaplicativos, que pueden generar una controversia entre la Administración Pública Federal y los gobernados.

Para concluir, en relación con la exposición de los decretos y acuerdos administrativos pude advertir que ambos son figuras muy parecidas, pues participan del mismos fundamento constitucional, dentro de su clasificación en ambos existen disposiciones de carácter general así como de carácter individual y concreto, así también es necesario que para su debida publicidad sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación a fin de que adquieran obligatoriedad y algunos ejemplos de ellos incluso son similares, por lo que éstas figuras puede ser causa de confusión.

De manera que, con las características dadas surge el cuestionamiento de ¿cuándo se esta en presencia de uno u otro?, la respuesta nos la da el profesor Emilio Margain

Manautou al mencionar “bien podemos sostener que es tenue la línea que separa el decreto del acuerdo” pero “el primero siempre lo expedirá el Presidente de la República y el segundo los titulares de las Secretarías o Jefes de Departamento Administrativo”⁶⁸

⁶⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *op cit.*, (*Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*), pág. 90.

CAPITULO III

Determinación del carácter autoaplicativo y heteroaplicativo de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general.

Dentro de los supuestos de impugnación de las normas administrativas generales que marca el artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la procedencia del juicio de nulidad en contra de las normas administrativas de carácter general, se han establecido dos momentos en los que esta puede reclamarse los cuales son: con motivo de su entrada en vigor (autoaplicativa) y con motivo de primer acto concreto de aplicación (heteroaplicativa).

“La distinción entre ambas clases de normas (autoaplicativas y heteroaplicativas), se viene cultivando desde hace algún tiempo en nuestro medio jurídico, principalmente con motivo de la procedencia del juicio de amparo contra leyes (artículo 103 y 107 constitucionales; 1, 22, fracción I, 73, fracciones VI y XII y 114, fracción I, de la Ley de Amparo. Siendo el cimiento de dicha distinción el momento en que la norma general afecta el interés jurídico.”¹

Por lo que para comprender la naturaleza de tales normas y conocer sus alcances es preciso remitirnos a los estudios realizados en materia de amparo contra leyes, pues los referidos vocablos nacieron y son propios de tal figura. Aunado a que “los conceptos y distinciones entre las dos clases de leyes se han aplicado también por lo Tribunales de amparo a normas generales como los reglamentos expedidos por el Presidente de la República y los dictados por los gobernadores de los Estados, puesto que reúnen las mismas características materiales –abstracción, generalidad y permanencia- que las leyes, por lo que resulta lógico que también convenga su aplicación a las disposiciones administrativas generales que se identifican por las mismas particularidades esenciales.”²

3.1 Concepto de acto o norma autoaplicativa

¹ DIAZ ROMERO, Juan, *op cit.*, pág. 354.

² *Ibid*, pág, 12.

Al analizar el término acto autoaplicativo; tenemos, en primer lugar, que la palabra **acto**, dentro del campo jurídico, es “aquella manifestación de voluntad que produce consecuencias de derecho, es decir, crea, modifica, transmite, extingue derechos u obligaciones.”³ Por consiguiente, este término en sentido amplio, comprende cualquier acto autoritario, ya sea que implique una disposición que afecte situaciones jurídicas abstractas (normas de carácter general o acto lato sensu) o, bien que, constituya un acto concreto de efectos particulares (acto strictu sensu).

A su vez, dentro de la clasificación de “normas de carácter general” se encuentran a las leyes así como al reglamento, ciertos decretos y acuerdos, cuyos atributos o características comunes son la generalidad, impersonalidad y abstracción. Pero a pesar de que comparten ciertas características estos ordenamientos no tienen la misma naturaleza jurídica, pues la diferencia que existe entre ellos radica en “el órgano que los crea”, en tanto que la ley general es producto del Legislador, el reglamento, decreto o acuerdo son producto del Ejecutivo.

De manera que, cuando utilizamos la expresión “*normas, reglas o actos administrativos*” en materia contenciosa administrativa, es para hacer referencia a los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general.

Por otra parte, el vocablo “**AUTO**” de origen griego, significa: propio o por uno mismo. De forma que, “cuando se denomina autoaplicativas a algunas normas generales, es para hacer alusión a la circunstancia de que *la norma produce efectos jurídicos por sí misma* frente a uno o algunos de sus destinatarios, sin requerir un acto intermedio de aplicación.”⁴

Aunado a lo anterior, la expresión norma autoaplicativa es un término doctrinario⁵ que se ha utilizado en materia de amparo contra leyes para hacer referencia al momento en que

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. cit. pág. 223.

⁴ ARRELLANO GARCÍA, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 15ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003, pág. 123.

⁵ El vocablo “autoaplicativo” es un término doctrinario en virtud de que no está registrado en nuestra Constitución Federal, ni existe en la Ley de Amparo ni en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y de la Carta Magna, ni en ningún otro ordenamiento que nos proporcione cual ha de ser su definición.

la norma general es impugnabile por sí misma, al afectar la esfera jurídica de sus destinatarios. Sin embargo, han sido diversas las opiniones y las soluciones que se han dado respecto del momento en que es procedente la reclamación de la norma general *considerada en sí misma*; sin que a la fecha se haya logrado establecer un criterio uniforme. A este respecto cabe hacer una pequeña exposición acerca de los criterios que sobre leyes o normas *autoaplicativas* ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a lo largo de la historia del amparo contra leyes, que de acuerdo con don Alfonso Noriega Cantú⁶ se deben estudiar en seis periodos:

Primer periodo. Durante esta época (al crearse y aceptarse la institución del amparo contra leyes), la Corte sostuvo que para que procediera el juicio constitucional era necesaria la existencia de un acto concreto de ejecución.

Eminentes constitucionalistas como don José María Lozano, sostuvo a principios del siglo XIX, la improcedencia del juicio de amparo en contra de leyes en sí mismas consideradas, argumentado que para que el amparo fuera procedente era necesario que la ley fuera ejecutada por una autoridad, y como consecuencia de esa aplicación existiera una persona perjudicada, pues mientras que la ley no se ejecutara o aplicara, debía considerarse como letra muerta, ya que a nadie ofendía ni causaba perjuicio.

De la misma forma que Lozano, Ignacio L. Vallarta, siendo ministro de la Suprema Corte, sostuvo la improcedencia del juicio de amparo en contra de las leyes en sí mismas consideradas. Argumentado que para pedir amparo en contra de una ley, era necesaria la aplicación de un acto concreto de ejecución, toda vez que pedir la declaración de inconstitucionalidad de la ley por su sola expedición, antes de que se ejecutara a un caso específico, aunque la misma fuere notoriamente inconstitucional, sería tanto como pedir que se exceptuara al particular del cumplimiento de la misma, lo que implicaría su derogación, facultad de la que carecen los Tribunales en nuestro país.

Por la exacta coincidencia en la ideas expuestas en ambas tesis, las mismas fueron tomadas como una sola, denominándola tesis Lozano-Vallarta, tesis que por mucho tiempo fue considerada como válida y no encontró opositores hasta que el ilustre

⁶ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 7ª ed, Ed. Porrúa, México 2002, pág. 136 a 138.

constitucionalista don Emilio Rabasa en su obra *El juicio constitucional* combatió la tesis Lozano-Vallarta, afirmando que la acción de amparo podía pedirse en contra de leyes inconstitucionales a partir de su expedición, toda vez que la acción de amparo nace cuando la violación constitucional es cometida, lo cual no siempre acontece hasta que se aplique la ley sino que dicha afectación puede nacer al expedirse la ley, cuando esta por su sola promulgación afecta a los derechos jurídicos de sus destinatarios.

Añadiendo además que la Constitución es un ordenamiento que no debería ser violado nunca ni por equivocación, ni intencionalmente; sentando las bases de su tesis en el criterio de que con *la sola promulgación de una ley* considerada anticonstitucional debe proceder el juicio constitucional, puesto que, cuanto más pronto se detuviera la violación a nuestra Carta Magna, sus consecuencias serían menores.

Sin embargo, el criterio que impero en este periodo fue el de que el juicio de amparo solo procedía en contra de los actos de aplicación de una ley que pudieran considerarse como violatorios de garantías y no en contra de las disposiciones generales.

Segundo periodo. En esta etapa, la Suprema Corte de Justicia adopta y perfecciona el criterio de don José María Lozano, en el sentido de que para que proceda el amparo contra una ley inconstitucional, no es necesario que la ley sea ejecutada, sino que basta un principio cualquiera de ejecución para que el afectado pueda ocurrir ante la autoridad del control en demanda de amparo. Consideración que fue tomada de la tesis de Lozano, que en su parte relativa dice:

“La ley adquiere existencia real y produce efectos cuando es aplicada a un caso particular, sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley. Y para hacer uso de este remedio *no se necesita que la ley sea perfectamente ejecutada, basta un principio cualquiera de ejecución para que el ofendido pueda ocurrir, ante los tribunales federales solicitando la protección de la Justicia de la Unión.*”⁷

⁷ *Ibid*, pág. 137

La Corte en ese entonces retomó la idea del principio de ejecución y la conjugo con el *principio de que el amparo procede con la sola promulgación de la ley*, de la autoría de Rabasa. De ahí que desarrollo de forma más amplia la teoría del principio de ejecución, en la que sostuvo que “hay ordenamientos legales que, por la naturaleza de su articulado, tienen en si mismos, desde que se promulgan, un principio de ejecución ya que por el contenido propio de sus disposiciones, comienzan a ejecutarse por su sola expedición, y en contra de esas leyes sí procede hacer valer el juicio de garantías, inmediatamente después de que son promulgadas.”⁸

Tercer periodo. Esta etapa la Corte inconforme con la formula “principio de ejecución”, adoptada para determinar la procedencia del amparo, busca sustituirlo por otro más jurídico y eficaz, ya que se considero que este era muy ambiguo, pues no se puede determinar cuando la ley comienza a ejecutarse. La Corte en este periodo reemplaza el denominado principio de ejecución por una nueva formula que llama que la *“ley sea inmediatamente obligatoria”*. Como consecuencia de ello, el juicio de amparo en contra de una ley solo procedía cuando los preceptos de aquélla adquirieran por su sola promulgación el carácter de inmediatamente obligatorios.

Cuarto periodo. “La Corte en esta etapa, resuelve que el amparo procede en contra de una ley cuando afecta a una persona determinada, es decir, cuando la ley, sin perder su carácter de generalidad señala personas determinadas.”⁹ Así, el principio de ejecución consiste en que *se afecta a uno o varios individuos determinados*.

Quinto periodo. En esta fase, la jurisprudencia busca encontrar criterios más precisos que el de “la ley inmediatamente obligatoria” y del “principio de ejecución”, por lo que sustituye estas fórmulas por otras más jurídicas, como lo son: perjuicio real y ejecución con el solo mandamiento. Aquí, el perjuicio real, hace referencia a que la ley afecta por si misma.

Sexto periodo. En esta etapa la Corte adopto una nuevo termino: que fue el de leyes autoaplicativas, o de acción automática, que son identificadas como las leyes que por su sola expedición pueden producir violaciones de garantías cuando, *desde que entran en*

⁸ *Ibid*, pág. 141.

⁹ *Ibid*. pág. 137

vigor el particular se encuentra ya en la situación de hecho prevista por la norma, y asimismo, no exige ningún ulterior acto de autoridad para que la ley sea inmediatamente aplicable, es decir, por su sola publicación el particular se encuentre obligado a hacer o dejar de hacer, sin que deba esperar notificación o requerimiento alguno.

En dicho periodo, la legislación y la jurisprudencia de la Corte además de tomar en consideración el carácter autoaplicativo de las normas jurídicas” como elemento de procedencia para la impugnación de las leyes en si mismas, también considero a otro elemento como es el “perjuicio”, mismo que con anterioridad ya había sido utilizado; pero en la practica presento diversas dificultades, prestándose a diversas confusiones, toda vez que resulta difícil distinguir entre principio de ejecución, continuación de la ejecución y terminación de la ejecución.

Es por ello, que en esta etapa a este último elemento se le trato de abordar adoptando otro punto de vista. En este sentido, la formula que se utilizó fue la de determinar el momento en que aparece y se individualiza el perjuicio; determinándose que este elemento aparece en el caso de las normas autoaplicativas cuando la ley entra en vigor.

De acuerdo con el profesor Noriega, ambos requisitos como son: “por su promulgación” (siendo en realidad por su entrada en vigor) y “perjuicio” se encontraban fundamentados en el artículo 28, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que ordenaba¹⁰:

Artículo 38. Los Jueces de Distrito, en materia administrativa, conocerán:

III. De los amparos pedidos contra leyes y “demás disposiciones de observancia general” cuando no se reclama un acto concreto de aplicación por parte de alguna autoridad y siempre que con la simple expedición de aquéllas se cree, se modifique o extinga en perjuicio del quejoso, una situación concreta de derecho.

En opinión del referido autor, este precepto resolvía el problema que se ha venido planteado en este apartado, es decir, contenía la formula que determinaba el momento en que debía proceder el juicio de amparo en contra de las normas autoaplicativas.

¹⁰ *Ibid*, pág. 143.

Aunado a que el mismo ya no solo se refería a la procedencia del amparo (como medio de impugnación) en contra de las leyes consideradas en si mismas sino también incluía de manera específica a las disposiciones de observancia general, es decir, hacía notable la diferencia entre leyes *strictu sensu* de las leyes *lato sensu*.¹¹

Aunque, el criterio contenido en dicho precepto referente al momento en que las normas autoaplicativas deben ser impugnadas no tuvo una aplicación práctica puesto que tal disposición se encontraba establecida únicamente en una ley de organización de tribunales; que nada tenía que ver con la regulación de los requisitos procedimentales para la impugnación de las referidas normas, además de que la Corte nunca hizo suyo este criterio.

Años más tarde, el maestro Mariano Azuela Rivera, al estudiar a fondo el problema planteado concuerda con el profesor Noriega en que el precepto citado contiene de alguna manera la solución al problema tratado. Por lo que en base aquél construye su propia teoría, en la que sostiene que el momento en que es procedente el amparo en contra de las leyes consideradas en si mismas, *es a partir de su entrada en vigor*.

Asimismo, retoma el elemento *perjuicio* como parte de su teoría e indica que el amparo debe proceder desde el momento en que existe este elemento, mismo que se presenta en las disposiciones autoaplicativas cuando por su sola entrada en vigor impone una obligación de inmediato cumplimiento a cargo de individuos determinables.

En torno a los mencionados elementos Mariano Azuela establece la noción de individualización incondicionada y perjuicio inminente, con los cuales pretende resolver el problema que se ha venido exponiendo. Azuela explica que una ley es de individualización incondicionada, si desde el momento en que entra en vigor existe un perjuicio para una o varias personas (sin que sea necesaria la realización de alguna condición para que se actualice ese perjuicio), siendo, por ende, procedente desde ese momento la interposición del amparo.

¹¹ El termino “ley” en el amparo se encuentra establecido con un sentido general como; “acto o norma jurídica”, por lo que dicho término resulta aplicable para todas las normas o disposiciones de observancia general, tales como: leyes (*strictu sensu*), reglamentos, decretos y acuerdos de observancia general.

Finalmente, la Suprema Corte a lo largo de todos estos periodos no ha sustentado un criterio uniforme acerca de cuando una ley o norma debe ser considerada como autoaplicativa, pues la determinación de tal carácter la ha enfocado desde distintos puntos de vista. Sin embargo, la formula utilizada por don Mariano Azuela de “individualización incondicionada” para la determinación del carácter autoaplicativo de las normas es la que actualmente ha predominado en los criterios jurisprudenciales. De manera que adaptando a la materia contenciosa administrativa los estudios y criterios que sobre leyes o normas autoaplicativas, se han realizado, podemos construir una definición de normas administrativas autoaplicativas, como la siguiente:

La norma será autoaplicativa cuando su hipótesis normativa se realiza en el momento mismo en que entra en vigor, obligando al particular cuya situación se prevé a un hacer o no hacer, ocasionándole con ello un perjuicio, sin que sea necesario un acto posterior de aplicación.

Una acepción más es la que nos proporciona el Lic. Efraín Polo Bernal¹², al decir:

Norma autoaplicativa, es aquella disposición de observancia general que *por si misma* produce efectos frente a alguno de sus destinatarios, *al iniciarse su vigencia*, ya que engendra en *perjuicio* de una o varias personas, una situación jurídica permanente en relación con la formación, modificación, transformación o extinción de un derecho o una obligación, sin requerir acto posterior de aplicación.

En síntesis, una norma será autoaplicativa cuando reúna los siguientes requisitos:

- a) Que desde que la disposición entre en vigor se actualice la hipótesis jurídica que se contiene en ella, obligando a sus destinatarios a un hacer o dejar de hacer;
- b) Que esa obligatoriedad le cause un perjuicio de forma inmediata a sus destinatarios;
- c) Que no sea necesario la realización de un acto posterior de aplicación para que se genere la obligatoriedad y el perjuicio que causa la norma.

¹² POLO BERNAL, Efraín, *El juicio de amparo contra leyes, sus procedimientos y formulario básico*, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 195.

3.2 Momento en el que se puede plantear el juicio de nulidad

“Se han hecho numerosos intentos, para establecer una base firme que permita distinguir entre las dos categorías de leyes (autoaplicativas y heteroaplicativas), en cuanto a la oportunidad y procedencia de su impugnación. Pero de todas las teorías que se han expuesto sobre el particular, es la formulada por Mariano Azuela, la que distingue con toda claridad entre las dos especies de leyes (o normas), con apoyo en el criterio de individualización incondicionada e individualización condicionada.¹³

De acuerdo a esta teoría, para determinar el momento en que una norma general puede ser reclamada es necesario analizar en cada caso particular, cuándo la individualización de los efectos de una disposición legal, puede tener lugar condicionada o incondicionadamente, esto es, para establecer si puede reclamarse con motivo de su sola entrada en vigor (sin que sea necesario la realización de una condición) o, si bien, es preciso esperar a que se realice la condición inmersa en la norma para impugnarla oportunamente.

En mi particular punto de vista, creo que dicha teoría, aplicada a la materia contenciosa administrativa, puede ser de gran utilidad para determinar los supuestos que se requieren para que una norma general pueda ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como autoaplicativa o heteroaplicativa.

3.2.1 Teoría de la individualización incondicionada

El problema de la impugnación de las normas generales consideradas en si mismas ha sido seriamente estudiado por un ex ministro de nuestro más alto Tribunal don Mariano Azuela, abordando el estudio de estas normas desde el punto de vista de la individualización de los efectos que pueden tener las normas jurídicas, si para que tales efectos se presenten es necesario la existencia de una condición y del elemento perjuicio.

¹³ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op cit.*, pág. 223.

Así, “una norma de individualización incondicionada es la que desde el momento en que entra en vigor vincula a los gobernados a su cumplimiento, en virtud de que crea transforma o extingue situaciones jurídicas concretas de derecho, sin que tal vinculación se condicione al dictado de un acto de autoridad, a la realización de un acto jurídico por los propios sujetos de la norma o a un hecho jurídico ajeno a la voluntad humana.”¹⁴

Dicho de otra manera, las normas generales son de individualización incondicionada, cuando las obligaciones contenidas en la norma nacen con ella misma, es decir, por su sola entrada en vigor, independientemente de que no se actualice condición alguna para que los efectos de la norma se produzcan, con lo cual se estará en presencia de una ley de carácter autoaplicativo.

Ahora, la Suprema Corte al utilizar este criterio para determinar cuando las normas autoaplicativas pueden ser impugnadas, ha intentado explicar a través de diversos criterios cuando se esta en presencia de normas de individualización incondicionada, tesis entre las que se encuentra la 55/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte, correspondiente a la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, visible a foja 5, la cual señala:

Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Distinción basada en el concepto de individualización incondicionada. Para distinguir *las leyes autoaplicativas* de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma

¹⁴ COELLO CETINA, Rafael, *El amparo contra leyes tributarias autoaplicativas*, *breviarios jurídicos*, Ed. Porrúa, México, 2003, Pág. 15.

condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

3.3 Elementos de procedencia para su impugnación

Los elementos constitutivos del juicio de nulidad cuando se impugna una regla general administrativa necesariamente deberán ser la existencia de un acto administrativo que pueda ser impugnable, como consecuencia de él, que el acto sea presuntamente ilegal, una parte agraviada, y finalmente un perjuicio.

3.3.1 Parte agraviada

Uno de los presupuestos necesarios para la procedencia del juicio de nulidad en contra de cualquier disposición administrativa de carácter general es la existencia de una parte o sujeto que ejercite la acción con la que se da inicio a este juicio; sin embargo éste no puede ser iniciado por cualquier persona, sino únicamente puede promoverse por aquel que se encuentre legitimado para hacerlo, contando con dicha legitimación solo aquella persona física o moral (de derecho público o privado), a quien perjudique alguna de las reglas generales administrativas o una resolución de tipo administrativa, persona a la que se le puede denominar indistintamente *actor*, *parte agraviada* o *demandante*, esta última

denominación es la utilizada en el artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, tratándose de la impugnación de reglas generales administrativas la elaboración de un concepto de parte agraviada resulta compleja, pues este debe atender a la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de dichas normas, situación por la cual no es dable tener un concepto único, ya que cada una de estas hipótesis tiene una naturaleza y características distintas. Es por ello, que se hace necesario la elaboración de un concepto para cada una de estas hipótesis.

En el caso de las reglas administrativas autoaplicativas, *“la parte agraviada es aquel gobernado a quien una autoridad de la Administración Pública Centralizada o Descentralizada le ocasiona un perjuicio o agravio personal y directo, por la sola expedición y puesta en vigor de una norma general administrativa”*.¹⁵

De esta noción se deriva claramente que serán parte agraviada en el juicio de nulidad únicamente los gobernados, ahora bien, “por gobernado debe entenderse como aquellos sujetos cuya esfera puede ser afectada total o parcialmente por un acto de autoridad”¹⁶, quedando ubicados dentro de este rubro tanto las personas físicas, como las personas morales. De manera que, el agraviado ya sea persona física o moral será el indicado para ejercitar la acción que de inicio al juicio de nulidad.

Por otra parte, el concepto general de parte agraviada, en sí mismo, hace alusión a la existencia de una persona a la que se le ha perpetrado un daño o perjuicio, por lo que tomando en cuenta esta consideración, el agraviado dentro del juicio de nulidad puede ser identificado como aquella persona física o moral que sufre una afectación en sus intereses jurídicos por la emisión ilegal de una norma general de carácter autoaplicativa. Por lo que en términos precisos, “solamente puede ser parte agraviada aquél a quien perjudique el acto que se reclama”.

¹⁵ Cfr. *Ibid*, pág. 330.

¹⁶ *Ibid*. pág. 332.

Sin embargo, para ser parte agraviada y estar en aptitud de promover un juicio de nulidad en contra de una regla general administrativa de carácter autoaplicativa, no basta el solo requisito de que esta la perjudique en sus derechos o intereses al entrar en vigor sino, además, es necesario que la persona que se considere agraviada debe ser la titular de los derechos, posesiones o propiedades que directamente resulten afectados por la emisión ilegal de la referida disposición administrativa.

A esta titularidad que al agraviado corresponde respecto de los derechos lastimados por la ilegalidad de la regla general administrativa y que le otorga facultad para promover el juicio de nulidad se le ha denominado *interés jurídico*. Esta figura ha sido objeto de diversas ejecutorias de la Suprema Corte, siendo una de las jurisprudencias más claras acerca de lo que debe entenderse por interés jurídico, la tesis No. 247873, de la séptima época, tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Tomo 205.- 216, sexta parte, p. 271. la cual dice:

Interés jurídico para los efectos del juicio de amparo. En términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio es improcedente en contra de actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, Por interés jurídico, presupuesto de la acción de amparo, de acuerdo con la doctrina y con la jurisprudencia, debe entenderse que el quejoso sea titular de un derecho subjetivo, ya sea público o privado que resulte lesionado por el acto de autoridad que se reclame. El derecho subjetivo requiere de la reunión de tres elementos: la existencia de un interés exclusivo, actual y directo; que ese interés sea reconocido y tutelado por la ley, y que esa protección se resuelva en la aptitud de su titular de exigir del obligado la satisfacción de ese interés, mediante la prestación debida. Para que ese interés sea exclusivo, actual y directo, es preciso que sea personal, que exista al momento de promover el juicio constitucional y que el bien que se persiga conduzca a la satisfacción de una necesidad de su titular. Ese interés estará reconocido y protegido por la ley, cuando exista una norma jurídica creada para garantizar en forma

directa e inmediata su satisfacción. Esto sucederá cuando de la norma surja una relación jurídica en virtud de la cual una persona (sujeto activo) tenga el derecho de exigir la satisfacción de su interés, y por otra persona (sujeto pasivo)- que podrá ser un particular tratándose de derechos subjetivos privados, o un órgano estatal tratándose de derechos subjetivos públicos – que tenga el deber de satisfacer tal interés a través de una prestación de contenido positivo, de dar o hacer o de contenido negativo, de no hacer. Desde luego, para hacer efectiva la tutela del interés, el orden jurídico debe conceder a su titular los medios para su satisfacción, que pueden consistir en recursos o en acciones judiciales.

(Lo subrayado es nuestro)

Por lo que, de acuerdo a las tesis expuestas, tiene interés jurídico aquél a quien la regla general administrativa, emitida en forma presuntamente ilegal, le cause perjuicio en algún derecho tutelado por el derecho objetivo, lo cual puede ocurrir por su sola entrada en vigor; siendo, por tanto, dicha persona la única que se encuentra legitimada para reclamar la norma administrativa que le causa perjuicio, y el medio o acción correspondiente para hacerlo el juicio de nulidad que se promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dicho de otra manera, “goza de interés jurídico para promover juicio de nulidad, quien sufre en su esfera jurídica el acto abusivo de una autoridad, y por tanto es la persona que validamente puede acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en busca de la nulidad o modificación del acto que le cause perjuicio”¹⁷.

Ahora bien, para la procedencia de juicio de nulidad es necesario, también, la plena comprobación del interés jurídico, mismo que no podrá acreditarse por el solo hecho de interponer esta clase de juicio, sino que tratándose de normas autoaplicativas el agraviado necesitara acreditar que encuentra dentro de la hipótesis jurídica que contiene la norma administrativa y esta le afecta. Pues si este no logra acreditarse será una causa

¹⁷ TONDOPO HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, *op. cit.* pág. 73.

que motivara el sobreseimiento de esta clase de juicio, tal como lo establece el artículo 8 fracción I de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.3.2 Perjuicio

Uno de los elementos indispensables para que proceda el juicio de nulidad en contra de una regla general administrativa es la existencia de un agravio o perjuicio.

Ahora, antes de definir que se entiende por agravio o perjuicio debo decir que en materia contenciosa administrativa al igual que sucede con el amparo contra leyes, esta palabra tiene una connotación especial y no puede ser tomada en los términos que lo hace la ley civil, pues para ésta daño es la disminución del patrimonio personal y perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera haberse obtenido; en tanto que para las materias primero en mención agravio o perjuicio son sinónimos *de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona*.

Considerando lo antes dicho, el agravio, tratándose de la impugnación de reglas generales administrativas, puede definirse, entonces, como *“todo daño o menoscabo que, derivado de una norma administrativa o un acto de autoridad, se hace a los derechos o intereses de un gobernado”*.

Expliquemos los elementos de este concepto:

- a) Agravio y perjuicio deben tomarse como un mismo término ya que ambos son sinónimos de un daño, afectación o menoscabo efectuado a una persona.
- b) Se entiende que el agravio es producido por una autoridad de la Administración Pública Federal, ya sea mediante la emisión y puesta en vigor de una norma administrativa o mediante el primer acto concreto de aplicación de la misma.
- c) Tratándose de la impugnación de las disposiciones generales administrativas, autoaplicativas el medio como se efectúa el agravio es mediante la emisión y puesta en vigor o aplicación *ilegal* de alguna disposición administrativa.

- d) El agravio que se cause debe recaer directamente sobre los derechos o intereses propios del gobernado.

Otros factores que concurren con el agravio son:

- Debe ser **personal**: lo que significa que “el agravio debe recaer en una persona determinada ya sea física o moral, por ende todos aquellos daños o perjuicios que no afecten a una persona concretamente especificada, no pueden reputarse como agravios”¹⁸.

Ahora bien, la persona sobre la que recaiga el agravio podrá impugnar la norma administrativa, pero es un requisito sine qua non que ésta sea precisamente la titular de los derechos e intereses agraviados por la norma. La situación de que el agravio debe ser personal ha sido profundamente estudiado, sobre todo en materia de amparo, y asimismo ha sido objeto de diversas ejecutorias, tal como lo expresa uno de los Ministros de nuestro Máximo Tribunal, el Lic. Genaro Góngora Pimentel, al decir:

“La Suprema Corte de Justicia ha explicado en numerosas ocasiones, que la parte agraviada, es decir, el promovente de la acción constitucional, debe ser precisamente la persona a quien directamente se le causa molestia consistente en la privación de algún derecho, posesión o propiedad, por que el interés jurídico debe necesariamente implicar que los agravios esgrimidos se refieren a la titularidad que al quejoso corresponde en relación con los derechos o posesiones conculcados.”¹⁹

- Debe ser **directo**, significa que el agravio “debe ser de realización presente, pasada o inminentemente futura”²⁰. El agravio es presente cuando sus efectos se estén realizando en el momento de reclamar la norma administrativa se ya sea que se trate de disposiciones autoaplicativas o heteroaplicativas; pasada cuando

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op cit.* pág. 272.

¹⁹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *op cit.*, pág. 276.

²⁰ *Ibid.* pág. 272

sus efectos ya se han producido; y futura cuando sus efectos sean de realización inminente, es decir, que exista la certeza que con la realización o emisión de un determinado acto se producirá un daño o perjuicio en la esfera jurídica del gobernado.

Una vez dados los elementos que conforman al agravio en general, es necesario determinar de forma específica cómo y cuándo es causado tratándose de normas administrativas autoaplicativas y heteroaplicativas; pues por la naturaleza de cada una de ellas se presume que el perjuicio o agravio se presenta en distintos momentos.

En este apartado, en especial, dedicado a analizar a las normas administrativas de carácter autoaplicativo, determinaremos cuando se presenta el referido elemento tratándose de tales normas (siendo las normas heteroaplicativas objeto de estudio en un apartado diverso).

Pues bien, las reglas generales administrativas, como ha quedado asentado, son aquellas disposiciones generales que por su propia entrada en vigor afectan la esfera jurídica del gobernado que se encuentre bajo su hipótesis jurídica; siendo la manera de efectuarse dicha afectación o perjuicio *“al imponerle una obligación de inmediato cumplimiento o por la circunstancia de que lo sujete desde luego a una prohibición”*.²¹

En efecto, tratándose de las normas autoaplicativas el agravio se actualizara desde el momento de su entrada en vigor para todos los que se encuentren en el supuesto que marca la norma, al ver afectados con ello su esfera jurídica, es decir, al causarles por su simple entrada en vigor alguna molestia consistente en la privación de algún derecho, posesión, propiedad o interés.

3.3.3 Acto administrativo impugnabile

La determinación del concepto de acto administrativo impugnabile o reclamable, es uno de los puntos más finos al tratar el tema relativo a la procedencia del juicio de nulidad en contra de las normas administrativas de carácter general.

²¹ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *op cit.* pág.155.

En primer lugar, el término **acto**, como ya se ha señalado²², en un sentido amplio, comprende cualquier acto de autoridad, ya sea que implique una norma que afecte disposiciones jurídicas generales, o bien, que constituya un acto concreto de aplicación de la norma general.

Una vez indicadas las clases de actos de autoridad, es importante determinar que debe entenderse por tal; para que una vez delimitado su alcance conceptual, utilicemos este elemento en la elaboración del concepto de acto administrativo impugnado.

Acto de autoridad, de acuerdo al maestro Ignacio Burgoa Orihuela²³, es cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas, conjuntamente que produzcan una afectación a situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral y coercitivamente.

De este concepto se deduce entonces que los actos de autoridad tienen como características esenciales; la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, refiriéndose estas características a lo siguiente, la primera, a que el acto es emitido sin participación o acuerdo con el sujeto obligado; la segunda, a que se imponen de forma obligatoria; y la tercera, a que su cumplimiento es obligatorio aún de forma forzada.

En segundo lugar, al decir que el acto es **administrativo** se quiere enfatizar que el juicio de nulidad solo procede en contra de los actos de las autoridades que forman parte de la estructura u organización de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

En último término, se dice que el acto emitido por algún órgano de la Administración Pública Federal es **impugnado o reclamado**, en virtud de que si la norma de que se trate es contraria a los intereses del gobernado o le causa algún perjuicio por considerar que esta es presuntamente ilegal, éste estará en aptitud de poder impugnarla o reclamarla, vía juicio de nulidad, estableciéndose este derecho y el juicio de referencia en

²² Cfr.vid. supra 3.1 *Concepto de acto autoaplicativo*, pág. 2

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op.cit. pág. 203.

el artículo 2, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por tanto, de acuerdo a los elementos aportados en párrafos precedentes, podemos decir que el acto administrativo impugnado encierra “una conducta imperativa de un órgano de la Administración Pública por la que se crea o aplica una norma jurídica unilateral, obligatoria y coercible, presuntamente ilegal, cuyo destinatario es un sujeto que se halla como gobernado en un plano subordinado, a la que se opone el gobernado por causarle un agravio personal y directo.”²⁴

Consiguientemente, el acto administrativo impugnado tratándose de “normas de carácter autoaplicativo”, es la conducta imperativa de un órgano de la Administración Pública, por la que se crea una norma jurídica unilateral, obligatoria y coercible (acto de autoridad lato sensu), presuntamente ilegal, cuyo destinatario es un sujeto que se halla como gobernado en un plano subordinado; y que por su sola entrada en vigor causa un perjuicio personal y directo a su destinatario, sin que sea necesaria la realización de un acto concreto que la aplique para que tal afectación se actualice.

Dicho de forma más concreta, el acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad, tratándose de reglas generales administrativas de carácter autoaplicativo, lo constituirá aquel acto administrativo, decreto y acuerdo general, con excepción de los reglamentos, que por su sola entrada en vigor cause algún perjuicio a sus destinatarios.

3.3.4 Ilegalidad del acto

“Todos los actos materialmente administrativos, que causen al gobernado una simple afectación o perturbación en cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar si es un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho, o el impedimento para el ejercicio de un derecho”²⁵, deben ser emitidos con apego a la garantía de legalidad, pues en caso contrario dichos actos se consideraran como violatorios de dicho principio y, por ende, ilegales.

²⁴ Cfr. ARRELLANO GARCÍA, Carlos, *op cit.* pág. 548.

²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 29 ed. Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 591.

Ahora bien, el principio de legalidad, en términos generales, “consiste en el respeto del acto que se emite (por las autoridades administrativas) en la ley u ordenamiento en que se apoya”. Teniendo dicho principio su fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, numeral en donde es desarrollado con mayor amplitud, el cual al efecto dispone:

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

De la interpretación de este precepto se deriva que el principio de legalidad implica que todo acto de molestia (tales como las reglas generales administrativas) que pretenda realizarse o aplicarse a los gobernados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones deberá sujetarse a la serie de exigencias que marca este artículo, como son las siguientes:

a) Debe ser emitido por la autoridad competente

La exigencia de que el acto debe ser emitido por una autoridad competente del que habla el 16 constitucional, se refiere a que el acto de molestia debe provenir de una autoridad con facultades legales suficientes para emitirlo o dictarlo.

De manera que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo no cuenta con facultades para emitirlo o bien que se excede de las facultades con las que cuenta, violara el referido principio de legalidad.

b) Debe estar fundado y motivado la causa legal del procedimiento.

“La fundamentación legal consiste en que todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en alguno de los bienes jurídicos, a que se refiere el artículo 16 constitucional, debe deben estar basados en una disposición normativa general”²⁶

²⁶ *Ibid.* pág. 602

Por lo tanto, la fundamentación legal tratándose de reglas generales administrativas, ya sea se trate de un acto *lato sensu* o *strictu sensu*, implica que el acto que cause alguna molestia en la esfera jurídica de los gobernados, necesariamente, debe estar basado en una norma general, es decir, debe haber una ley u ordenamiento general que autorice el actuar de la autoridad.

Lo cual quiere decir, que cuando la autoridad administrativa dicte un acto de molestia (acto administrativo, decreto, acuerdo general o un acto de aplicación de éstos) en perjuicio de algún o algunos gobernados para cumplir con el requisito de fundamentación, será necesario que cite con toda precisión la norma general y los preceptos de ésta en los que se apoye el referido acto de molestia.

Aunado a lo anterior, la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades, además, diversas obligaciones que se traducen en las siguientes condiciones:²⁷

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, éste investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el sentido y alcance del acto se ajuste a las disposiciones normativas que lo rijan;
3. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

Estas exigencias están íntimamente relacionadas con la máxima de que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, por lo que al ir más allá de lo que esta les marca rompen con el principio de legalidad y se traducen en actos completamente arbitrarios.

En segundo término, la motivación de la causa legal del procedimiento, en opinión del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, implica que “existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de

²⁷ *Id.*

molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria²⁸, esto es, la motivación consiste pues en expresar las razones, circunstancias o causas inmediatas que haya tenido la autoridad para emitir el acto de molestia, circunstancias que necesariamente deben encuadrar en la hipótesis normativa que pretenda aplicar.

Sin embargo, es de resaltarse que tratándose de actos materialmente legislativos, tales como las leyes, reglamentos o reglas generales administrativas, el principio de motivación no rige de forma estricta, es esto es, en dichos ordenamientos las autoridades no están obligadas a expresar los motivos que justifiquen sus disposiciones criterio que es sustentado por nuestra Suprema Corte de Justicia en la siguiente ejecutoria²⁹

Fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente está facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de motivación específica.

(Lo subrayado es nuestro)

De acuerdo a este criterio jurisprudencial, el principio de fundamentación tampoco es de aplicación estricta, sin embargo en el caso de las reglas administrativas de carácter general no aplica esta excepción pues el gobernado siempre deberá conocer el fundamento legal en que se apoye la autoridad para emitir el acto de molestia, esto, con

²⁸ *Ibid.* pág. 604

²⁹ Informe de 1984, Pleno de la Corte, Tesis Jurisprudencial 36 del apéndice 1985, pág. 312 y 313.

el objeto de que el gobernado afectado pueda formular o preparar adecuadamente sus defensas en contra del acto.

c) Debe constar por escrito

Esta exigencia equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento escrito.³⁰

Para que se satisfaga el principio de mandamiento escrito, tratándose de actos administrativos generales, como en otra ocasión señale, debe darse a conocer o comunicarse a los gobernados ya sea a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o bien mediante la notificación del primer acto aplicación de la referida norma.

La necesidad de que todo acto de molestia conste en un mandamiento escrito tiene como finalidad que el gobernado al que esta dirigida se le de a conocer la fundamentación, y en su caso si se trata de un acto de aplicación o ejecución de la norma general se le de a conocer la motivación, del acto que lo afecte, así como la autoridad de quien provenga el mismo.

En adición a las exigencias que demanda el 16 constitucional, es importante resaltar que el acto de molestia al encontrarse basado en una ley u ordenamiento general las autoridades que lo emiten o dictan deben también respetar los requisitos o procedimientos establecidos en el mismo, pues todos esas exigencias y requisitos forman parte del principio de legalidad.

De lo expuesto, es claro que cualquier acto de autoridad que implique una molestia en la esfera jurídica de los gobernados y que pretenda gozar de la presunción de legalidad debe emitirse respetando todas y cada una de las exigencias y requisitos ya mencionados.

Pese a lo anterior, es innegable que con frecuencia se efectúan violaciones al principio de legalidad. Sobre este punto cabe señalar que las infracciones que puedan efectuarse

³⁰ BURGOA ORIHUELA, op. cit. (*Las garantías individuales*), Pág. 612.

al citado principio se producen de forma diversa, esto es, según la manera en como se realiza el acto de autoridad. Así, en el caso de las reglas generales administrativas el momento en que se produce la violación al principio de legalidad atenderá al carácter autoaplicativo o heteroaplicativo de tales ordenamientos.

Ahora bien, al ubicarnos en el objeto de estudio de este apartado que son las reglas administrativas de carácter autoaplicativo, tenemos que la contravención al principio de legalidad se perpetra cuando el acto administrativo, acuerdo o decreto de carácter general, revele alguna de las siguientes infracciones:

- I. Cuando la norma administrativa infraccione la ley u ordenamiento general en que se apoye; ya sea que por si misma viole cualquier precepto de la ley en que se sustente o porque se dictó dejando de aplicar la norma debida. (artículo 51 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo)
- II. Cuando en la emisión del acto no se haya observado el procedimiento, los supuestos o requisitos previsto por la ley en que se apoya (artículo 51 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo),
- III. Cuando la regla administrativa no cumpla con todos sus elementos de validez, como podría ser la competencia o la forma (exigencias que se derivan de la interpretación a contrariu sensu del artículo 51 fracciones I y II de la precitada Ley así como del contenido del artículo 16 constitucional)
- IV. Cuando la regla general administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. (artículo 51 fracción V de la mencionada Ley)

En conclusión, cuando el gobernado resienta en su esfera jurídica un agravio o perjuicio por la entrada en vigor de una norma general administrativa que presume es ilegal, al incurrir la disposición respectiva en alguna de las infracciones precitadas, estará en aptitud de reclamarla mediante el juicio contencioso administrativo.

3.4 Concepto de acto heteroaplicativo

“La expresión hetero a manera de prefijo significa otro”³¹, denominación que aplicada a las normas jurídicas quiere decir “que la actualización de los efectos jurídicos de una ley o de una disposición administrativa general, requerirá que otro sujeto realice actos de aplicación”.³²

Lo anterior implica entonces que las *normas heteroaplicativas*, son aquellas disposiciones de observancia general que por si solas, cuando inician su vigencia, no afectan la esfera jurídica de los gobernados; modificando, creando o extinguiendo situaciones concretas de derecho, sino que se requiere de un acto concreto de aplicación, por parte de la autoridad, que actualice los efectos jurídicos de la norma.

Dicho de otra manera, las normas heteroaplicativas son las disposiciones en las que para que el gobernado se ubique en la hipótesis jurídica en ellas contenida, no basta que la norma entre en vigor, sino que es necesario la existencia de un acto posterior de autoridad que lo obligue a un hacer o dejar de hacer, causándole con ello un perjuicio.

Ahora bien, al adentrarnos al acto de aplicación que se exige para que los efectos de la norma se actualicen, es de mencionar que no se trata de un requisito de aplicación estricta con respecto al sujeto que tiene que realizarlo, puesto que como lo ha señalado la Suprema Corte, a través de diversas ejecutorias y basándose en la teoría de la individualización condicionada, el primer acto concreto de aplicación no es indispensable que provenga de una autoridad; ya que dicho acto también puede provenir de un particular que actúa por mandato expreso de la ley (el cual se reputa como auxiliar de la administración pública), o bien, del propio gobernado a quien esta dirigida la norma (el cual se la autoaplica con la finalidad de evitarse la sanción prevista en la regla general administrativa).

Finalmente, al preguntarnos ¿cuándo es el momento oportuno para impugnar esta clase de normas? La respuesta la encontramos en su naturaleza heteroaplicativa, pues de

³¹ ARRELANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.* pág. 581.

³² *Id.*

acuerdo a ella será cuando se de el primer acto concreto de aplicación y se le cause con ello un perjuicio al gobernado, pues dicho perjuicio será el motivo por el cual el gobernado pretenda reclamarla.

3.5 Momentos en los que se puede plantear la demanda de nulidad

3.5.1 Teoría de la individualización condicionada

Sostiene Mariano Azuela que “los conceptos de individualización incondicionada e individualización condicionada, son los únicos que están de acuerdo con la situación creada por la clasificación de las leyes en dos categorías (autoaplicativas y heteroaplicativas)” para la procedencia del amparo.”³³

Se ha considerado, principalmente, por la jurisprudencia que la teoría de Azuela puede dar una base firme para determinar el momento en que una norma general puede ser impugnada por si misma, al analizar en cada caso particular cuando la individualización de los efectos de una disposición legal tiene lugar incondicionada o condicionadamente.

Así, la condición puede entenderse como “la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización.”³⁴ De esta manera, el acto o condición puede consistir en actos administrativos o jurisdiccionales de aplicación de la norma, comprendiendo incluso a los actos jurídicos realizados por el propio particular (al que esta dirigido la norma), al hecho jurídico como evento independiente de la voluntad humana y al acto realizado por un tercero que actúa obligado por la propia norma, pues tales acontecimientos o actos son los que determinan la colocación del particular dentro de la hipótesis legal que sanciona el ordenamiento jurídico.

Por lo que en base a los elementos que nos aporta la teoría de la individualización condicionada, podemos decir que será un *norma heteroaplicativa o de individualización condicionada* “aquella disposición que establece una obligación de hacer o no hacer que

³³ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *op cit*, pág. 47.

³⁴ Cfr. vid. supra Jurisprudencia *Leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Distinción basada en el concepto de individualización incondicionada*, pág. 10 y 11.

*no surge en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su individualización*³⁵

Dicho con otras palabras, una “ley es de individualización condicionada cuando no puede afirmarse que un particular queda comprendido dentro de la esfera de sus disposiciones (por su sola entrada en vigor); esto es en la situación jurídica general derivada de ella, sino hasta que se da el acto posterior de una autoridad, que es exterior e independiente del propio particular, o de éste por un hecho realizado que lo coloca dentro de ese campo de aplicación.”³⁶

3.5.2 Sujetos accionantes del primer acto concreto de aplicación

Como se ha afirmado, las normas heteroaplicativas son aquellas disposiciones que por su sola vigencia no causan perjuicio al gobernado, sino que necesitan de un acto concreto de aplicación, para que se actualicen los efectos de la norma y nazca ese perjuicio.

En relación con el criterio que determina la necesaria realización de un acto de aplicación de la norma para que se actualicen los efectos de la norma y sea procedente su impugnación, la Suprema Corte, basándose en la teoría de la individualización condicionada, ha extendido el alcance de la consideración de que el primer acto concreto de aplicación debe provenir de manera estricta de una autoridad; ya que según hemos visto la Corte estima que dicho acto también debe provenir de un particular que actúa por mandato expreso de la ley, o bien, del propio gobernado a quien esta dirigida al norma.

Conforme a ello, entonces, el primer acto concreto de aplicación de las normas generales que se impugnen a través del juicio contencioso administrativo, deberá provenir de los siguientes sujetos:

- a) El acto concreto de aplicación puede provenir directamente de una **autoridad**, pues la autoridad es por excelencia la encargada de su aplicación y ejecución. Además de ser parte importante en el juicio de nulidad, pues será la parte

³⁵ COELLO CETINA, Rafael, *op cit.*, pág. 15.

³⁶ POLO BERNAL, Efraín, *op. cit.* pág. 193.

demandada, y de quien se reclame la aplicación de la regla general respectiva. Por lo que el término para impugnar esta clase de disposiciones se computara a partir de que haya surtido efectos la notificación del primer acto concreto de aplicación de la regla administrativa general de que se trate. (artículo 13, fracción I, inciso a de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- b) El acto de aplicación puede ser aplicado por un **particular que actúa por mandato expreso de la ley**, el cual se reputa como tercero auxiliar de la administración pública, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que efectúa el acto de aplicación, pues el juicio de nulidad no es procedente en contra de actos de particulares; ya que el que se tenga como acto de aplicación el que efectúa un particular es solo para efectos de procedencia de la impugnación de la norma respectiva.

Así, el acto aplicado por un tercero solo configurara la ocasión para que la norma aplicada cause perjuicio al administrado, lo que hará procedente su impugnación a través del juicio de nulidad. En consecuencia, el momento en que será procedente la impugnación de las normas heteroaplicativas, en estos casos, atenderá a la fecha en que corresponda, de acuerdo a lo establecido por la misma, aplicarla por los particulares.

Como un ejemplo de esta clase de actos podemos citar el caso del patrón que es obligado por la ley a retener diversas contribuciones a sus trabajadores.

- c) El acto concreto también puede ser aplicado por el propio gobernado, cuando del orden legal establecido aparezca que la norma combatida debe ser cumplida obligatoriamente por el administrado, a efecto de evitarse la imposición de sanciones en su contra.

En este caso, el término para impugnar a la norma de carácter heteroaplicativa empezará a correr a partir de que el administrado se autoaplique la norma.

3.6 Elementos de procedencia para su impugnación

3.6.1 Parte agraviada

La parte agraviada tratándose de reglas de carácter heteroaplicativo es *aquel gobernado a quien una autoridad de la Administración Pública Centralizada o Descentralizada le ocasiona un perjuicio o agravio personal y directo, por la aplicación concreta de una regla general administrativa*.³⁷

De acuerdo con este concepto, en primer lugar, tenemos que la parte agraviada es considerada como un gobernado ya sea éste persona física o moral; tratándose de las personas morales estas pueden ser de derecho privado, como son las empresas, o de derecho público que comprenden, en materia administrativa: a las autoridades de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada³⁸.

En segundo lugar, al agraviado se le identifica como aquél a quien se le ha efectuado un perjuicio o daño, siendo la causa de tal agravio la aplicación de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general.

En tercer lugar, la afirmación de que “el agravio o perjuicio, que a través de la aplicación de una disposición administrativa se efectúe a un gobernado, debe provenir directamente de una autoridad” se torna flexible, pues como ya ha quedado precisado en temas anteriores la aplicación de la norma administrativa no es exclusiva de la autoridad, ya que esta puede darse además por un auxiliar de ella (cuando un particular actúa por mandato expreso de la ley), o bien, por el propio destinatario de la norma, siendo, en todos estos casos, la parte agraviada aquél a quien perjudique en sus derechos o intereses la aplicación de la regla general administrativa de que se trate.

Y finalmente, la condición de parte agraviada que puede tener el afectado por la aplicación ilegal de una norma administrativa dependerá, no solo de que esta le cause un perjuicio directo en sus derechos o intereses, sino que es indispensable que la persona afectada sea, precisamente, la titular de esos derechos o intereses que hayan resultado

³⁷ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op cit.* (*El juicio de amparo*) pág. 330.

³⁸ Cabe mencionar que tratándose de las personas morales de derecho público sólo podrán ser parte agraviada de una disposición general administrativa heteroaplicativa, cuando la misma autoridad haya realizado un acto de aplicación de la referida norma administrativa en favor de un gobernado, pero con violación de la norma aplicada.

dañados; titularidad que le otorga a dicho sujeto un interés jurídico para reclamar y pedir cesen los efectos del acto que le causan perjuicio. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia acerca del interés jurídico tratándose de normas heteroaplicativas y la ha establecido en este sentido:

Interés jurídico. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte, para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda de garantías o en los diversos escritos presentados durante la tramitación del juicio sino, en todo caso, del contenido del supuesto acto de aplicación.³⁹

Así también, para que la persona afectada por la aplicación de una norma administrativa se considere que tiene interés jurídico para reclamarla es necesario que los derechos o interés que hayan resultado agraviados se encuentren protegidos por el derecho objetivo a través de alguna de sus normas. De esta manera, el titular de los derechos y posesiones lastimados por la aplicación concreta de la norma, es decir, quién tenga interés jurídico será el único legitimado para reclamarla mediante el juicio de nulidad, lo que implica como consecuencia que la sentencia que se dicte al respecto únicamente protegerá al promovente del referido juicio (de acuerdo al principio de relatividad que deben seguir toda clase de sentencias).

3.6.2 Perjuicio

Al considerar la naturaleza de las normas heteroaplicativas o de individualización condicionada, como las llama Azuela, tenemos que el perjuicio que estas causan a los

³⁹ Jurisprudencia No. 34, Segunda Sala de la Suprema Corte, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, mayo, 2000.

governados, en contraposición de lo que sucede con las normas autoaplicativas, no se genera por la sola entrada en vigor de la norma, sino que necesitan de un acto de aplicación para que nazca ese perjuicio.

Por lo que el daño o perjuicio en tratándose de disposiciones heteroaplicativas es definido como *“todo daño o menoscabo que, derivado de la aplicación de una norma administrativa se hace a los derechos o intereses de un gobernado”*.

En relación con esta noción es importante recordar que la aplicación de la norma puede provenir ya sea través de un acto de autoridad, de los actos de los propios sujetos a los que esta dirigida la norma o de un particular que actúa por mandato de la ley, por lo que si el agravio se presenta con la aplicación de la norma es preciso determinar cuando este elemento se actualiza en cada uno de los supuestos mencionados:

- a) Cuando el primer acto concreto de aplicación de la norma se da por parte de una autoridad.

Generalmente, se entiende que la afectación que genera una disposición de observancia general a la esfera jurídica de los sujetos de derecho a que esta dirigida, esta condicionada a que los órganos de la Administración emitan algún acto, cuando la obligación que impone o la pérdida de derechos que esta implica no acontece con motivo de su entrada en vigor, sino que dicha afectación este sujeta a la aplicación que de la norma haga la autoridad, en virtud del desempeño de sus funciones. Esta situación ocasiona que la afectación que genere la norma administrativa no será inmediata, pues en tanto no se aplique, la pérdida de derechos o imposición de la obligación que esta contemple, no será exigible.

- b) Cuando el acto que afecte la esfera jurídica de sus destinatarios sea realizado por el propio sujeto de la norma

La afectación que causa una norma administrativa de observancia general a los derechos o intereses de sus destinatarios se actualizará cuando sea el propio sujeto al que esta dirigida la norma el que se la aplique en su perjuicio o cuando del orden legal aparezca que dicho ordenamiento debe ser cumplido imperativamente por el.

Sin embargo, en este supuesto la carga que impone la norma no debe ser de realización inmediata, es decir, que al entrar en vigor obligue al gobernado a la realización u omisión de una conducta, sino su realización debe ser futura, generalmente a un plazo cierto, ya que de lo contrario se trataría de una norma de carácter autoaplicativo.

Por otra parte, al condicionar el dispositivo legal su aplicación o la actualización de su hipótesis jurídica a un acto del propio particular, es evidente que no será necesaria la actuación de la autoridad (administrativa) para que tenga lugar la aplicación de la norma, excepto cuando esta tenga que actuar de forma coercitiva para hacer cumplir las determinaciones que marca el acto administrativo, decreto o acuerdo general.

c) El acto realizado por un tercero, diferente a un órgano del Estado.

El perjuicio que causa una norma general también "puede estar condicionado por actos realizados por un tercero que no es un órgano del Estado, sino un particular. En estos casos la incorporación de una obligación o la pérdida de un derecho queda sujeta a que una persona diversa por su propia voluntad, unilateralmente, desarrolle en relación con los sujetos de la norma una conducta de realización futura e incierta"⁴⁰.

3.6.3 Acto administrativo impugnabile

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el acto administrativo impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo, en un sentido amplio lo constituye "*la norma administrativa general, presuntamente ilegal, creada por órgano de la Administración Pública; disposición a la que se opone su destinatario por causarle un agravio personal y directo.*"⁴¹ Esta clase de normas, como sabemos, se ha dividido en autoaplicativas y heteroaplicativas.

⁴⁰ COELLO CETINA Rafael, *op. cit.* pág. 22.

⁴¹ Cfr. ARRELLANO GARCÍA, Carlos, *op cit.* pág. 548.

En el caso de las normas administrativas heteroaplicativas, dicho carácter se refiere a que para que el acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general pueda ser impugnado es necesario la realización de un acto de aplicación por parte de algún órgano de la autoridad administrativa, de un tercero auxiliar de la administración o, bien, del propio gobernado, para que se actualice la hipótesis jurídica que contiene dicha disposición, causándole con ello un perjuicio.

Así pues, tenemos entonces que el acto administrativo impugnable tratándose de reglas generales administrativas heteroaplicativas lo constituyen *lo constituyen las reglas generales administrativas, es decir, el acto administrativo, acuerdo o decreto de carácter general, con excepción de los reglamentos, que para que se actualice la hipótesis jurídica contenida en ellas, y que le causa perjuicio a sus destinatarios, requieren de un acto concreto de aplicación.* Y son precisamente impugnables porque hay una oposición a la aplicación de tales disposiciones por considerarlas presuntamente ilegales.

Ahora bien, es conveniente señalar que el multimencionado acto de aplicación también puede constituir un acto impugnable, pues este puede haberse efectuado de forma ilegal, sin embargo cuando se impugne directamente la legalidad de una regla general administrativa heteroaplicativa el mencionado acto de aplicación no constituirá sino la ocasión necesaria para que por su conducto se impugne la norma considerada presuntamente ilegal.

En efecto, cuando el acto de aplicación o ejecución no sea sino un hecho aplicativo concreto y determinado de una disposición administrativa presuntamente ilegal, el juicio de nulidad se enderezara propiamente contra la regla administrativa general, la cual como lo ya lo he mencionado constituirá el acto impugnado.

3.6.4 Ilegalidad del acto

En general las reglas generales administrativas tales como los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, ya sean de carácter autoaplicativo o heteroaplicativo, constituyen actos de autoridad administrativa, lo que implica que todos ellos necesaria y obligatoriamente deben ser emitidos con apego al principio de legalidad.

El principio de legalidad, como lo he expuesto, se respeta cuando el acto administrativo se emite por la autoridad competente; se satisfacen las formalidades señaladas por la ley u ordenamiento en que se apoya; se respeta el procedimiento administrativo establecido para su emisión, y contiene la debida fundamentación y motivación del mismo.

A pesar de constituir una obligación incluso constitucional (artículo 16 de la Carta Magna) el respeto del acto al citado principio es indudable que con frecuencia se efectúan violaciones a éste al no cumplirse con las exigencias antes descritas. Ahora, en el caso de reglas generales administrativas, en general, la infracción que puedan cometer a dicho principio se produce y se hace evidente en distintos momentos, esto es atendiendo a su carácter autoaplicativo o heteroaplicativo.

Así, en el caso de las reglas generales administrativas de carácter heteroaplicativo, es decir, en las disposiciones en las que para que el gobernado se ubique en la hipótesis jurídica en ellas contenida, y que le causa perjuicio, no basta que la norma entre en vigor, sino que es necesario la existencia de un acto posterior de aplicación; la violación al principio de legalidad se produce, entonces, al realizarse dicho acto aplicativo, de tal suerte que, a través de éste, puede hacerse valer mediante el juicio de nulidad la citada infracción al principio de legalidad (artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

De forma que, todos los actos de autoridad que sean aplicativos de normas o reglas administrativas violatorias del principio de legalidad deben reputarse inobservantes de dicho principio, no siendo sino la ocasión necesaria para que, por su conducto, se impugne y sea apreciable la ilegalidad de la norma administrativa.

De lo expuesto, resulta claro que al impugnarse por el agraviado el primer acto concreto de aplicación de una regla general administrativa que le causa perjuicio, lo que debe señalarse como acto impugnado en realidad no es el acto de aplicación de la norma administrativa sino la norma administrativa, considerada presuntamente ilegal.

CAPITULO IV

Alcance de las sentencias derivadas de la impugnación de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general autoaplicativos y heteroaplicativos.

Como en diversas ocasiones lo he expresado, la impugnación de las reglas generales administrativas es un gran paso que se ha dado para la ampliación de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo la trascendencia e importancia de esta clase de impugnación radica no solamente en el derecho que se le ha otorgado a los particulares para que puedan impugnarlas en si mismas, ya sea con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto concreto de aplicación, sino también en los efectos que contenga la sentencia anulatoria de dichas disposiciones, pues las ventajas o desventajas que dichos efectos traigan consigo se verán reflejados directamente en la esfera jurídica de los demandantes de las referidas normas.

Por lo que al respecto, debemos analizar y determinar cuáles son los efectos que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo otorga a la sentencia anulatoria de las reglas generales administrativas autoaplicativas y heteroaplicativas.

4.1 Efectos de la sentencia de los actos, acuerdos y decretos autoaplicativos.

En general es el artículo 52 fracción V, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el que al parecer rige los efectos de la sentencia que se dicte con motivo de la impugnación de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general autoaplicativo, precepto que de forma literal menciona:

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

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

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...”

Antes de iniciar el análisis a fondo de la disposición transcrita, cabe mencionar que aunque en este inciso no se menciona de forma literal a las reglas generales administrativas al parecer el Legislador en el término “acto”, englobó a los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, y así lo confirma el artículo 14, fracción II de la referida Ley, al señalar los datos que debe contener la demanda, precepto que al efecto establece:

Artículo 14.

“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.”

Una vez hecha la precisión anterior y retomando el análisis del precepto en cita referente a los efectos de la declaración de nulidad, tenemos, en primer lugar, que en el caso de las normas administrativas autoaplicativas, de acuerdo al artículo 52, fracción V, inciso c), se ha establecido que la declaración de nulidad *recaerá directamente sobre la norma impugnada*; lo cual tiene razón de ser en virtud de que al permitirse a los particulares, por el artículo 2, segundo párrafo de la mencionada Ley así como por el artículo 14, fracción XV, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general considerados en sí mismos, es evidente, que la declaración de nulidad que haga el referido Tribunal recaerá forzosamente sobre dichas normas, pues constituyen el acto impugnado.

En ese orden de ideas, también se señala en la última parte del inciso transcrito “la regla de que la declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate. Regla que viene a ser un valladar a

las consecuencias de la declaración anulatoria”¹, puesto que dicha expresión en si misma impide que pueda haber una declaración general de ilegalidad de la norma impugnada como autoaplicativa, esto en razón del principio de relatividad de las sentencias.

Pareciera ser que estos son los únicos efectos que rigen a la sentencia anulatoria de una disposición administrativa, sin embargo para determinar con precisión si verdaderamente son éstos todos los alcances que se le pretendió dar a los fallos de nulidad de las disposiciones administrativas autoaplicativas, se hace necesario examinar lo manifestado en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo así como lo dispuesto en los diversos trabajos legislativos como son los dictámenes elaborados para la aprobación de dicha ley:

- *En la exposición de motivos*², se alude a la necesidad de la instauración de un sistema de ejecución de sentencias pero sin referirse para nada a cuales serían los efectos que se le otorgarían a las sentencias anulatorias de las disposiciones administrativas, no es sino en el articulado de la iniciativa o proyecto de la ley de referencia, específicamente en el artículo 49, fracción V en el que se hace referencia brevemente a la problemática planteada, que al respecto señala lo siguiente:

Artículo 49.- La sentencia definitiva podrá:

V. Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al actor, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad solo se referirá al caso concreto, sin que tenga un alcance general respecto de la disposición reclamada.

- En cuanto a lo expuesto en los diversos dictámenes, discutidos tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados para la aprobación de la ley, estos mencionan lo siguiente:

¹ *Id.*

² *Diario de Debates No. 17, 18 de octubre de 2001, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LVII, año II, México, pag. 1-35.*

- a) Dictamen de 6 y 11 de noviembre de 2003³, discutido en la Cámara de Senadores, en el se reitera lo expuesto en el artículo 49, fracción V, con la única diferencia de que dicho artículo pasa a ser el 53, fracción V.
- b) Dictamen de 13 de noviembre de 2003⁴.- Se agrega al artículo 53, fracción V el texto: *“Si el acto o resolución administrativa de carácter general anulado otorga beneficios o facilidades administrativas, éstos no serán aplicables a quien obtuvo su nulidad”*. Este dictamen fue aprobado en esta fecha por la Cámara de Senadores.
- c) Dictamen de 28 de abril de 2005⁵ discutido en la Cámara de Diputados. Nuevamente en el contenido de la iniciativa nada se menciona respecto de los efectos que debe otorgarse a la sentencia de nulidad de las normas administrativas generales, siendo el único cambio el que se quita el texto agregado en el dictamen de 13 de noviembre de 2003, que se menciona en el inciso precedente.
- d) Finalmente, en el dictamen de fecha 29 de septiembre de 2005⁶, se señala que se realizan precisiones a las disposiciones relativas a los efectos de las sentencias y su cumplimiento, por lo que se reforma el 53, fracción V el artículo y se establece el texto: *“La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.”*

El contenido de estos trabajos nos conducen a determinar que el legislador, al tratar de establecer los efectos que debía comprender la sentencia anulatoria de las reglas administrativas, y tener como marco referencial a la normatividad instituida para el

³ *Diario de debates No. 23*, 6 de noviembre de 2003, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año I, México, Pág. 2. y *Diario de debates No. 25*, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año I, México, Pág. 1 y 2.

⁴ *Diario de debates No. 26*, 13 de noviembre de 2003, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año I, México, Pág. 1

⁵ *Diario de debates No. 83*, 28 de abril de 2005, Segundo Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año II, México, Pág. 137 y 138.

⁶ *Gaceta Parlamentaria No.123*, 29 de septiembre de 2005, Primer Periodo Ordinario, tercer año de ejercicio, México, Pág. 2.

amparo indirecto contra leyes, trasladó en el contenido del artículo 52 fracción V, inciso c) de la ley en cita (que finalmente es el que rige los efectos de la sentencia), lo relativo al principio de relatividad que opera para las sentencias de amparo, esto, bajo dos aspectos que rigen, primordialmente, a este principio:

El primero, en el sentido de que la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma solo se limita y puede proteger únicamente a aquel que promovió el amparo. El segundo, en el aspecto de que “la sentencia que concede la protección constitucional en contra de la norma, al particular demandante de ésta, solo se limita a impartirla en el caso especial o concreto sobre el que verse la demanda, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que la motivaren.”⁷

Estos principios o criterios, propios del amparo se encuentran sustentados por los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, que ordenan lo siguiente:

“Artículo 107... Fracción II.- La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare...”

“Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales o privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediera, en el caso especial sobre le que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.”

Así pues, bajo los referidos principios, los diversos trabajos legislativos, arriba mencionados, adaptaron el principio de relatividad a la materia contenciosa administrativa. Principio que aunque no se traslado de forma textual, tal como se encuentra establecido en los preceptos antes expuestos al artículo 52, fracción V, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el mismo puede

⁷ POLO BERNAL, Efraín, *op cit.*, pág. 217.

inferirse del contenido de éste precepto, al disponer: *“la declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate”*.

Sin embargo, otro aspecto más que comprende el principio de relatividad y que resulta de suma importancia para la materia contenciosa administrativa, pero que no fue contemplado en la ley es el referente al “alcance de la protección” que otorga la sentencia anulatoria de una disposición administrativa general; y resulta trascendente porque dependiendo de los alcances que tenga la sentencia anulatoria el demandante de la norma se vera protegido en mayor o en menor medida respecto de la aplicación de dicha disposición en un futuro, así como en esa misma medida verá beneficiada o afectada su esfera jurídica.

Pero a pesar de la importancia que tiene este último aspecto, tales alcances, como señalo, no fueron plasmados en la ley de referencia, específicamente en el precepto encargado de regular los efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal (artículo 52) ni en ningún otro artículo, así tampoco dicho tema fue tratado en la exposición de motivos de esa ley, pues lo único que se encuentra es lo acabado de transcribir en párrafos anteriores. De manera que, indudablemente aparece la interrogante de ¿cuáles son entonces los alcances de la protección que debe otorgar la sentencia anulatoria de una regla general administrativa autoaplicativa?

Para responder a esta interrogante necesariamente tenemos que remitirnos a la figura que se tomo como referencia para establecer la impugnación de las reglas generales administrativas consideradas en si mismas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, a la figura del amparo contra leyes así como al principio de relatividad que rige en dicha figura; así pues, es la doctrina y la jurisprudencia en materia de amparo las que han instituido cuales son los alcances que deben de tener la sentencia⁸ que resuelve la impugnación de una ley ya sea con motivo de su entrada en vigor o con motivo de su primer acto concreto de aplicación.

⁸ Pues la reglamentación en materia de amparo nada dice al respecto.

*En el caso de las normas autoaplicativas se ha establecido, principalmente por la jurisprudencia, que la protección otorgada por la sentencia anulatoria comprende la invalidez de la norma, por lo que ninguna autoridad podrá realizar acto alguno de ejecución o de aplicación de esa misma disposición, es decir, dicha protección comprende a todos los actos que en el futuro puedan recaer en perjuicio del actor en tanto dure esa norma, esto, es mientras la norma exista formalmente no puede, jurídicamente, aplicarse al demandante que obtuvo una resolución favorable. Y así lo confirma la siguiente jurisprudencia”.*⁹

Amparo contra leyes. Sus efectos son los de proteger al quejoso contra su aplicación presente y futura. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo

⁹ Cfr. DÍAZ ROMERO, Juan, *op cit.*, pág. 363.

contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.¹⁰

(Lo subrayado es nuestro).

Pese a la omisión, que se ha señalado, hace la ley de señalar cuales son los efectos o alcances protectores que deben de tener las sentencias anulatorias tratándose de normas autoaplicativas, tradicionalmente, se ha considerado que éstos son los mencionados por la jurisprudencia antes expuesta, por lo que se presume van implícitos en la declaratoria de nulidad de una norma de tal naturaleza (autoaplicativa).

Sin embargo, dichos efectos no siempre se considera son los mencionados en el párrafo precedente, ya que con regularidad la parte demandada, en el caso concreto la autoridad administrativa, solo da cumplimiento a la sentencia de nulidad en los términos literales

¹⁰ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tesis jurisprudencial 112/99, noviembre de 1999, página 19.

que dispone dicha resolución y en el precepto que rige los efectos de los fallos de nulidad (artículo 52, fracción V, inciso c)).

Por lo que si al dictarse la nulidad de una norma, atendiendo al numeral precitado, *el dispositivo de referencia no señala un alcance protector de esa nulidad para los actos futuros de aplicación de la norma* y la Sala del conocimiento tampoco cita en la parte considerativa de la sentencia algún criterio jurisprudencial que le de a dicha resolución los alcances que menciona la jurisprudencia transcrita y plasma dichos alcances en los puntos resolutive de la sentencia; es probable que la autoridad cumpla la resolución pero en los términos que disponen sus puntos resolutive y el citado precepto (el cual, repito, nada dice respecto a un efecto protector para actos futuros de aplicación de la norma), es decir, sin otorgarle al fallo anulatorio otros o más efectos de los que dispone el referido artículo y dicha sentencia, esto es, otorgándole solo un alcance *limitado*.

De manera que, al no establecerse en el fallo anulatorio dictado por alguna de las Salas, así como en el inciso c) de la fracción V, del artículo 52 de la Ley en comento, los alcances protectores que debe tener la sentencia anulatoria de una norma administrativa autoaplicativa de acuerdo a la jurisprudencia antes expuesta, el alcance que pueda tener dicha resolución quedará a la interpretación que quieran darle las autoridades.

Así pues, la interpretación que pueden dar las autoridades demandadas al precepto y a la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general autoaplicativo puede darse en dos sentidos muy distintos, el primero, en el sentido que indica la precitada jurisprudencia, y el segundo, en atribuirle a los fallos de nulidad solo un efecto protector *limitado* que puede consistir en que la protección que otorga la sentencia de nulidad únicamente protegerá al demandante a partir de que la norma entre en vigor y le cause perjuicio así como de todos los demás actos que traten de aplicar la norma que se impugno como autoaplicativa y que se presenten durante la tramitación del juicio de nulidad y hasta que se emita la sentencia anulatoria correspondiente, *pero sin que se establezca un efecto protector para los actos futuros que se intenten aplicar al actor después de emitido el fallo anulatorio*.

Ahora bien, aunque esta última interpretación parece que esta fuera de toda lógica pues atenta contra la naturaleza y finalidad que se persigue con la impugnación de una norma de carácter general autoaplicativa no la podemos descartar, pues al no estar regulados en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de forma específica los multireferidos alcances o efectos que deben de tener las sentencias anulatorias de esta clase de disposiciones generales, es probable que la referida interpretación pueda efectuarse en dichos fallos de nulidad.

En efecto, existe la posibilidad de que la autoridad administrativa aplique en perjuicio del demandante, mediante un acto o resolución, la misma norma que dicho sujeto impugno como autoaplicativa y de la cual obtuvo su nulidad, incumpliendo con el contenido de la sentencia anulatoria que haya emitido alguna Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, argumentado la autoridad la ausencia de un establecimiento expreso en la sentencia y en el precepto citado de un alcance protector para actos futuros de aplicación de la norma anulada; situación que obligaría al gobernado a acudir nuevamente al juicio contencioso administrativo para solicitar la nulidad de ese nuevo acto o resolución basado en un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general que fue declarado ilegal en beneficio del demandante.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal se enfrentaría a una excesiva carga de trabajo, y aunque es factible que el juicio contencioso administrativo se resolviera favorablemente para el demandante, no habría certeza de que la autoridad ya no insistiera en la aplicación al actor de esa misma norma por la ausencia de una regulación específica de los efectos o alcances que abarca la sentencia de nulidad situación que desencadenaría en un número infinito de juicios que el demandante tendría que interponer y el Tribunal resolver para hacer respetar la sentencia que declaro la nulidad de una regla general administrativa, por lo que la impugnación de las normas administrativas autoaplicativas no tendría ningún objeto y en realidad no habría tampoco ninguna evolución para la justicia de lo contencioso administrativo.

Es por ello, que a fin de evitar la anterior situación y no dejar a los administrados en un completo estado de indefensión ante la falta de un establecimiento expreso de los multireferidos efectos de las sentencias de nulidad en el artículo 52, fracción V, inciso c)

de la Ley en estudio es necesario que, en tanto se logre la reforma del citado artículo contemplado dichos efectos, (artículo 14, fracción VIII de la misma Ley) el actor señale en la parte relativa a las pretensiones de la demanda de nulidad los efectos que solicita o quiere que contenga el fallo que en su caso declare la nulidad de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general.

En efecto, es indispensable que el demandante al solicitar la declaración de nulidad de la norma combatida pida además que dicha declaración sea para el efecto de que la norma no se aplique en un futuro, ya que de ésta forma, es probable, que pueda lograr que la resolución que declare la nulidad de la norma administrativa contemple una protección para los actos futuros de aplicación de la norma anulada, esto es, para el efecto de que no se aplique dicha disposición en tanto se encuentre vigente.

De esta manera, si la Sala que tuviera conocimiento de la impugnación de una disposición general autoaplicativa omitiera resolver respecto a la pretensión contenida en la demanda de nulidad, relativa a los efectos que pretende contenga la demanda de nulidad de una regla administrativa autoaplicativa, es claro que, dicha omisión podría reclamarse vía juicio de amparo directo, por lo que el Tribunal Colegiado al que le correspondiera conocer forzosamente se vería obligado a pronunciarse respecto de la referida pretensión del demandante y es probable que al resolver respecto de ésta ordene a la Sala responsable emita nueva resolución en la que se contemple que los alcances protectores del fallo anulatorio alcanzaran a los actos futuros de aplicación de la norma declarada ilegal, por lo que dicha disposición no podrá aplicarse al demandante de la misma.

Sin embargo, para que las sentencias de nulidad sean respetadas plenamente y se le confieran los alcance protectores presentes y futuros que se han propuesto que contengan y a fin de no dejar a los administrados en un completo estado de indefensión ante las interpretaciones que pudieran darse al artículo 52, fracción V, inciso c) de la Ley en estudio por parte de las Salas de Tribunal y de las autoridades demandadas, es necesario reformar dicho numeral, debiendo quedar de la siguiente manera:

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

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

c) Declarar la nulidad de acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general impugnado en forma autoaplicativa o heteroaplicativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de aplicación que afecten al demandante, inclusive el primer acto de aplicación o ejecución que hubiese impugnado. En estos casos, la declaración de nulidad será para el efecto de que mientras el acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general se encuentre vigente, el demandante quedará exceptuado de su aplicación.

Asimismo, este fallo se limitara a proteger únicamente al demandante de la norma por lo que no podrá hacer ninguna declaración general de ilegalidad de la disposición que lo motivo.

Por otra parte, “de ésta última mención acerca de que la nulidad de la disposición administrativa no hace desaparecer a ésta del orden jurídico, al mencionar que no podrá haber ninguna declaración general de ilegalidad, sino sólo se desaplica al demandante que la obtuvo, cabe hacer una observación.”¹¹

De acuerdo, con el artículo 52, de la ley que se ha venido analizando, y como en capítulos anteriores se ha expuesto, éste señala las causales de ilegalidad por las que podrá declararse la ilegalidad de una norma. En el caso de las causales que señalan las fracciones I, IV, y V, (autoridad emisora incompetente, cuando el acto se dicto en contravención a la disposición aplicada o dejo de aplicar la debida, y desvió de poder) por la gravedad de la violación que estas implican al principio de legalidad, cuando se demuestre la existencia de alguna de ellas, es claro que, el sentido de la resolución que se emita será el de declarar la nulidad lisa y llana de la disposición impugnada, por lo que en el caso de la normas administrativas autoaplicativas al declararse su ilegalidad ya no podrán ser aplicadas al administrado-demandante en tanto dure la vigencia de tales disposiciones.

¹¹ Cfr. DÍAZ ROMERO, Juan, *op cit.*, pág. 363.

Pero tratándose de las causales de ilegalidad que señala las fracciones II y III (omisión de requisitos formales y vicios de procedimiento), la sentencia que declare la nulidad por alguno de los supuestos comprendidos en estas fracciones generalmente es para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución.

“Pues bien, estas fracciones no podrían aplicarse en las sentencias que declaran la nulidad de una disposición administrativa general autoaplicativa”, tal como se aplican para los fallos de nulidad que se hace de las resoluciones definitivas que se impugnan ante el Tribunal (artículo 14, fracción XV, segundo párrafo de la Ley Orgánica que lo rige),” por ser incompatibles cuando se declara la nulidad de una disposición administrativa general, pues si ésta no desaparece del orden jurídico, con lo cual se estarían dando la nulidad efectos generales, sino que sigue existiendo, es claro que el Tribunal no puede ordenar que se reponga el procedimiento de creación de la norma, ni que se dicte una nueva, por que la impugnada desaparecería.”¹²

“Lo anterior no significa que el Tribunal esté impedido para examinar las causales de ilegalidad que establecen las fracciones II y III del artículo 51, tratándose de normas generales, sino que si las encuentra fundadas y declara la nulidad, los efectos de ésta se limiten a lo establecido en el artículo 52, fracción V, inciso c), primer párrafo de la ley...”, que de acuerdo a la reforma propuesta, “...será para el efecto de que la norma administrativa ya no pueda aplicarse al demandante”.¹³

Finalmente queda por examinar, si las sentencias que declare el Tribunal, por la naturaleza de la que gozan podrán hacer declaraciones de ilegalidad de la norma autoaplicativa para el efecto de que estas no se apliquen en un futuro al demandante que obtuvo su nulidad.

La naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal han sido clasificadas en dos tipos principalmente, las cuales son: declarativas y de condena, la primera se concreta a señalar si se ha violado o no la ley o norma jurídica con la resolución o acto administrativo combatido. Y la segunda, además de declarar la nulidad del acto

¹² *Ibid*, pág. 364

¹³ *Id.*

impugnado, obliga a la autoridad a ajustarse a lo resuelto en la sentencia o a que se dicte un nuevo acto conforme a lo resuelto.

En el caso de una norma administrativa de carácter autoaplicativo, si del estudio que se realice de ésta el Tribunal encuentra que es ilegal, dicho órgano procederá a declarar la ilegalidad de la norma, pero dicha resolución será únicamente de carácter declarativo ya que una vez probadas las violaciones que se alegan en la demanda únicamente declarara que el acto administrativo, decreto o acuerdo general es ilegal y la disposición combatida quedará sin efectos para el demandante de la misma, por lo que ésta ya no podrá aplicársele en un futuro, esto en tanto se encuentre vigente la norma anulada.

Sin embargo, la naturaleza de la sentencia declarativa, radica no solamente en la declaración de nulidad que realice el tribunal sino en que a las autoridades responsables de la emisión de la norma, como son las que expidieron, promulgaron, refrendaron y publicaron la norma declarada ilegal, no se le puede exigir que realicen o exista cumplimiento alguno por parte de ellas, porque como no se realiza una declaración general de ilegalidad de la norma no se les puede obligar a dejar sin efectos sus actos.

En conclusión, la sentencia que emita el Tribunal en virtud de la impugnación de una norma administrativa general de carácter autoaplicativo será lisa y llanamente declarativa, cuando sea demostrada por la actora las violaciones que se alegan en la demanda; por lo que la Sala respectiva solo deberá limitarse a declarar la nulidad de dicho acto.

4.2 Efecto de la sentencia de actos, acuerdos y decretos heteroaplicativos

El juicio de nulidad en contra de disposiciones generales administrativas heteroaplicativas, fue creado como es un proceso seguido por vía de acción con el objeto de examinar directamente la legalidad de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general, esto es, por estimarse que los mismos son contrarios a la ley, reglamento o disposición en que se apoyan.

De manera que cuando del estudio de legalidad a que se someta a un acto administrativo, decreto o acuerdo heteroaplicativo ante el Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa resulte o se concluya que alguna de estas normas es ilegal, la declaración de nulidad que emita el Tribunal buscara proteger al demandante, de la disposición impugnada. Ahora bien, para determinar cuales son los efectos y alcances que prescribe para las sentencias de nulidad la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el caso de las disposiciones administrativas heteroaplicativas, es necesario remitirnos a lo dispuesto por el inciso c) de la fracción V, del artículo 52, el cual menciona:

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

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

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...”

De acuerdo al artículo en análisis, tratándose de las normas heteroaplicativas, objeto de estudio de este apartado, al igual que acontece para las normas autoaplicativas, la nulidad que se declare recaerá directamente sobre la norma impugnada, pues constituye el principal acto impugnado. Así también, se establece que el fallo de nulidad recaerá sobre el primer acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la norma considerada ilegal (el cual sirvió de punto de partida para el cómputo del plazo para promover la demanda), así como sobre todas los demás actos de ejecución que afecten al demandante.

Pareciera ser que estos son todos los efectos dados a las sentencias de nulidad en los casos de impugnación de las reglas generales heteroaplicativas, puesto que como se analizo en el apartado precedente, relativo a las normas autoaplicativas, ninguna otra cuestión se menciona en los trabajos legislativos discutidos para la aprobación de la citada ley, así como en su exposición de motivos; sin embargo tal como se encuentran plasmados dichos efectos en el precepto hecho en mención, éstos resultan ser muy

limitados, ambiguos e incompletos puesto que si bien es cierto que se señala que la sentencia de nulidad recaerá directamente sobre: la norma impugnada, sobre el primer acto de aplicación¹⁴ de dicha disposición, así como sobre los actos demás actos de ejecución¹⁵ que también haya impugnado en la demanda y que afecten al demandante, también lo es que ***no menciona hasta que punto llega el alcance protector de la sentencia anulatoria de una norma general, esto es no señala si dicha protección alcanzara a los actos que traten aplicar la norma anulada después de emitido el fallo de nulidad***, ya que lo único que se encuentra establecido en diverso artículo de la ley (artículo 58) de referencia es la *queja* que se tiene que seguir en caso de que la autoridad administrativa insista en ejecutar la misma disposición administrativa anulada.

En efecto, en el caso de que la autoridad administrativa intente ejecutar en perjuicio del demandante, mediante un acto o resolución, el mismo acto administrativo, decreto a acuerdo general que dicho sujeto impugno como heteroaplicativo y de la cual obtuvo su nulidad, incumpliendo con ello con el contenido del fallo que haya emitido alguna Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el administrado demandante a fin de no quedar en estado de indefensión tendría que acudir nuevamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a solicitar mediante una “queja” la anulación de ese acto, por repetición o indebido cumplimiento del acto reclamado, esto para hacer respetar lo dispuesto por la sentencia que declaró la ilegalidad de una regla general administrativa en beneficio del demandante.

Al respecto, es artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 1 y 3 de la ley en comento, el que prevé los supuestos en que procede la queja y su tramitación, señalando a respecto lo siguiente:

¹⁴ Por acto de aplicación en materia contenciosa administrativa, debe entenderse como aquel acto administrativo que tiene como finalidad actualizar la hipótesis que contiene la norma, acto que puede realizarse por una autoridad administrativa e incluso el acto de naturaleza administrativa realizado por el propio particular (al que esta dirigido la norma), y al acto realizado por un tercero que actúa obligado por la propia norma, pues tales acontecimientos o actos son los que determinan la colocación del particular dentro de la hipótesis legal que sanciona el acto administrativo, decreto a acuerdo de carácter general.

¹⁵ Por *acto de ejecución* debe entenderse aquel acto o procedimiento tendiente hacer cumplir la norma impugnada.

Artículo 58. A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

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

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1. La resolución que repita indebidamente la resolución anulada [...] cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

3. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

Ahora bien, retomando el análisis del artículo 52, fracción V, inciso c) de la ley en estudio si bien no especifica el alcance protector que deben de tener las sentencias que declaren la nulidad de una disposición administrativa heteroaplicativa con respecto a los actos que en un futuro se intenten aplicar al demandante, si contempla un límite de los efectos que deben de tener éste tipo de resoluciones, al señalar *“La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate...”*

Con la expresión anterior se pone de manifiesto que el fallo de nulidad no tendrá otros efectos más que los de cesar los actos de aplicación o ejecución de la norma impugnada, que en el caso de las normas heteroaplicativas abarcará desde su primer acto de aplicación; de manera que el establecimiento de ese límite evidencia la prohibición al Tribunal de la emisión de una declaración general de ilegalidad de la norma impugnada, esto atendiendo al principio de relatividad que rige para las sentencias dictadas con motivo de la impugnación de disposiciones de carácter general.

Ahora bien, como en diversas ocasiones lo he mencionado, para el establecimiento de la impugnación de las normas generales administrativas se tomaron diversos elementos o principios relativos al amparo contra leyes, por ser esta figura en general el modelo que resulta aplicable para la impugnación de las disposiciones de carácter general. De manera que uno de los principios que fueron tomados de esa figura y que puede resultar

útil para determinar cuales son en realidad todos los efectos o los alcances que deben tener sentencias de nulidad es el principio de relatividad, principio que en materia de amparo se encuentra contemplado por los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, y que consiste en que la resolución definitiva que se emita solo tiene efectos limitados, es decir, que solo beneficiara a aquél que haya promovido un juicio en contra de la norma general, pero sin que dicho pronunciamiento de inconstitucionalidad tenga un alcance general respecto de la norma o disposición que lo haya motivado.

Dicho de otra manera, solo quien haya reclamado la norma y haya obtenido una resolución favorable será a quien le beneficie, que en el caso de las normas heteroaplicativas será aquel que haya reclamado la norma con motivo de un acto concreto de aplicación, pero sin que se formule una declaración general de ilegalidad respecto de la norma impugnada, principio que, como lo mencione en el capítulo correspondiente a las alcances de los fallos de nulidad de las normas autoaplicativas¹⁶, fue contemplado desde la iniciativa o proyecto de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 49, fracción V.

Ahora bien, otro aspecto más que comprende el principio de relatividad, y de gran importancia en el juicio contencioso administrativo es el referente al "alcance de la protección" que comprende la sentencia anulatoria de una disposición administrativa general; sin embargo dicho aspecto, como se menciona en líneas precedentes, no se encuentra plasmado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ni en ley de amparo, ni en ninguna otra ley de aplicación supletoria a la ley que rige al juicio de nulidad puesto que los que se encuentran plasmados en la citada ley, como ya se menciono, resultan ser muy limitados ya que solo se refieren a la relatividad de la sentencia.

Han sido principalmente los Tribunales Federales los que, mediante la interpretación de los preceptos citados de la Ley de Amparo y de la Constitución, han determinado cuales son esos alcances o efectos que deben de tener o comprender los fallos de nulidad de una disposición general. En el caso de las normas heteroaplicativas se han dado dos diferentes interpretaciones.

¹⁶ Cfr. 4.1 *Efectos de la sentencia de los actos, acuerdos y decretos autoaplicativos*, pág 3.

En la primera de estas interpretaciones o criterios, se señala que al impugnarse una norma de carácter heteroaplicativo el fallo de nulidad se limitara a proteger al quejoso únicamente por el acto concreto de aplicación de la norma, en la segunda, se sostiene que el fallo anulatorio protegerá al demandante pero no solo en contra del acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la norma sino también por los actos futuros actos de aplicación de la misma, es decir, *“que la protección otorgada por la sentencia anulatoria comprende la invalidez de la norma, por lo que ninguna autoridad podrá realizar acto alguno de aplicación de esa misma disposición, de forma que dicha protección comprende a todos los actos que en el futuro puedan recaer en perjuicio del actor en tanto dure esa norma, esto, es mientras la norma exista formalmente no puede, jurídicamente, aplicarse al demandante que la obtuvo.”*¹⁷

Este último criterio es el que impera actualmente, en materia de amparo contra leyes, pues hay jurisprudencia firme al respecto, entre ellas se encuentra la siguiente:

Amparo contra leyes. Sus efectos.

La interpretación que la Sala responsable da al principio de relatividad que lo rige en el juicio de amparo, es errónea, puesto que si bien es cierto que la sentencia que concede el amparo protege sólo al quejoso que promovió el juicio y no a personas ajenas, respecto de la ley declarada inconstitucional, también lo es que una correcta interpretación del referido principio, conlleva a determinar que la sentencia de amparo, en tratándose de leyes heteroaplicativas, no sólo protegerá al quejoso contra el acto de aplicación que haya reclamado en el juicio respectivo, sino que dicha protección se hará extensiva a los actos de aplicación futura, es decir, que la ley declarada inconstitucional, ya no podrá aplicarse válidamente, al peticionario de garantías quien obtuvo la protección constitucional, virtud a que la situación jurídica del quejoso se

¹⁷ Ibid. pág. 363.

rige por la sentencia protectora.¹⁸

Ahora bien, en el caso de las normas administrativas heteroaplicativas aún no hay un criterio o jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de alguna de sus Secciones acerca de cual deben ser los alcances que deben de tener o comprender los fallos de nulidad que se emitan respecto de la referida clase de normas y como lo he mencionado tampoco se señala nada en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que considerando la similitud que guardan las normas administrativas con el amparo contra leyes, la jurisprudencia arriba citada, desde luego, resulta aplicable a los fallos de nulidad dictados con motivo de la impugnación de un acto administrativo, decreto o acuerdo general heteroaplicativo.

No obstante lo anterior, para que a las sentencias de nulidad de la referida clase de normas se les puedan imprimir u otorgar los efectos que señala la jurisprudencia en comento es necesario que la Sala que resuelva su impugnación, en los considerandos del fallo respectivo invoque alguna de ellas e indique cuales son los alcances protectores que conlleva el fallo anulatorio de una norma administrativa de carácter heteroaplicativa de acuerdo a lo dispuesto por esos criterios jurisprudenciales, y dichos alcances sean también plasmados en los puntos resolutiveos de la sentencia, ya que los mismos indicarán a la autoridad administrativa los términos en que debe cumplirse el fallo anulatorio.

Sin embargo, este criterio no salva por completo la omisión que hace la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de señalar los alcances que deben de comprender las sentencias anulatorias de una norma administrativa general puesto que la aplicación de esta jurisprudencia es solo una consideración o criterio de los diversos que pueden tomar los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el dictado de sus fallos anulatorios.

¹⁸ Segundo Tribunal Colegiado del quinto circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tesis 343/90, mayo de 199, pág. 142.

En efecto, puede acontecer que los Magistrados del Tribunal decidan aplicar o no las multicitadas jurisprudencias en sus fallos de nulidad; en éste último caso la negativa de citarlas puede darse en virtud de que consideren que usualmente la doctrina y la jurisprudencia en materia de amparo contra leyes ha estimado que los efectos o alcances protectores que deben de tener las sentencias de nulidad tratándose de normas heteroaplicativas son los mencionados en las jurisprudencias transcritas, por lo que no es necesario señalarlos pues se presume van implícitos en la declaratoria de nulidad de una norma de tal naturaleza (heteroaplicativa).

Así también, puede acontecer que los Magistrados se concreten a declarar la nulidad de la norma impugnada, de los actos de ejecución y aplicación que se presenten hasta antes de dictarse la sentencia definitiva pero sin decretar nada respecto a los actos futuros de aplicación de la misma, ya que estiman que la ley no señala ninguna protección para estos últimos, negándose por ende a aplicar alguna jurisprudencia en el sentido de la antes expuesta al considerar que dicho criterio jurisprudencial establecido en materia de amparo no resulta aplicable para la materia contenciosa administrativa.

O en un último caso, deciden aplicar alguna jurisprudencia pero en el sentido de que el fallo de nulidad se debe limitar a proteger al quejoso únicamente por el acto concreto de aplicación de la norma, dicho de otra manera, la sentencia de nulidad que se emita en ese tipo de juicios producirá efectos directos en relación únicamente con el acto de reclamado, pero no con la norma impugnada.

Esta diversidad de criterios y la falta de un establecimiento expreso de los alcances protectores de las sentencias de nulidad origina un gran estado de inseguridad jurídica para lo administrados demandantes, pues éstos están sujetos al alcance que los Magistrados del Tribunal decidan dar a los fallos de nulidad de las normas administrativas heteroaplicativas.

Aunado a lo anterior, con regularidad la parte demandada, en el caso concreto la autoridad administrativa, solo aplicará o dará cumplimiento a la sentencia en los términos que dispone el artículo 52, fracción V, inciso c), precepto en que se fundamentan los Magistrados para determinar el sentido de la sentencia, por lo que si al declararse la

nulidad de la norma, atendiendo a dicho numeral, *el dispositivo no señala un efecto protector para los actos futuros de aplicación de la norma y la sentencia tampoco señala dicho alcance protector* en sus puntos resolutivos, es probable que la autoridad cumpla la sentencia pero en los términos literales que marca el citado precepto y dichos puntos resolutivos, es decir, sin otorgarle al fallo anulatorio otra interpretación u alcance protector y dejando, por tanto, a un lado lo dispuesto por la jurisprudencia transcrita.

A mayor abundamiento, en el caso de las autoridades demandadas, al no existir tanto en el fallo anulatorio dictado por alguna de las Salas, como en el inciso c) de la fracción V, del artículo 52 de la ley en estudio, el alcance protector que debe tener la sentencia anulatoria de una norma administrativa heteroaplicativa (esto, atendiendo al sentido de la jurisprudencia transcrita), el alcance de dicho fallo queda a la libre interpretación de las autoridades, por lo que es probable que solo le den un alcance limitado, es decir, que la protección que otorga la sentencia de nulidad únicamente protegerá al demandante a partir del primer acto de aplicación de la norma, así como por todos los demás actos de ejecución que se dicten hasta el momento en que se emita la sentencia anulatoria correspondiente, pero sin que se establezca un efecto protector a los actos dictados con posterioridad a la sentencia, esto es, para los actos futuros de aplicación.

De esta manera, existe la posibilidad de que la autoridad administrativa a través de un nuevo acto de aplicación y distinto del que motivo la impugnación de la norma administrativa insista en ocurrir en violaciones al fallo de nulidad, argumentado dicha autoridad la ausencia de un establecimiento expreso en la sentencia o en el artículo 52 de un alcance protector para actos futuros de aplicación de la norma, lo que obligaría al gobernado a acudir a un nuevo juicio de nulidad.

Ahora bien, pese a que reclamara ese nuevo acto de aplicación de la norma anulada y aunque es factible que éste se resolviera favorablemente para el demandante -en el caso de que los Magistrados del Tribunal aceptaran el alcance amplio de la protección que deben tener las sentencias anulatorias de las normas generales administrativas-, no habría certeza de que la autoridad ya no insistiera en la aplicación de la misma norma anulada por la ausencia de una regulación específica en la ley de los efectos que abarca la sentencia de nulidad respecto a los actos futuros de aplicación de la misma; por lo que

todas esas situaciones acarrearían indudablemente una molestia para el administrado y una innecesaria carga de trabajo para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es por ello, que a fin de evitar la anterior situación y no dejar a los administrados en un completo estado de indefensión ante la falta de un establecimiento expreso de los mullreferidos efectos protectores de las sentencias de nulidad en el artículo 52, fracción V, inciso c) de la Ley en estudio es necesario que, en tanto se logre la reforma del citado artículo contemplado dichos efectos, el actor señale en la parte relativa a las pretensiones de la demanda de nulidad (artículo 14, fracción VIII de la misma Ley) los efectos que solicita o quiere que contenga el fallo que en su caso declare la nulidad de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general heteroaplicativo, es decir, es indispensable que al solicitar la declaración de nulidad de la norma combatida pida además que dicha declaración sea para el efecto de que la norma no se le vuelva aplicar en un futuro, ya que de ésta forma, es probable que logré que la resolución que declare su nulidad contemple una protección para los actos futuros de aplicación de la norma anulada, es decir, para el efecto de que no se aplique de nueva cuenta dicha disposición al demandante en tanto ésta se encuentre vigente.

De esta manera, si la Sala que tuviera conocimiento de la impugnación de una disposición general autoaplicativa omitiera resolver respecto a la pretensión contenida en la demanda de nulidad, relativa a los efectos que pretende contenga la demanda de nulidad de una regla administrativa heteroaplicativa, es claro que, dicha omisión podría reclamarse vía juicio de amparo directo, por lo que el Tribunal Colegiado al que le correspondiera conocer forzosamente se vería obligado a pronunciarse respecto de la referida pretensión del demandante y es probable que al resolver respecto de ésta ordene a la Sala responsable emita nueva resolución en la que se contemple que los alcances protectores del fallo anulatorio alcanzaran a los actos futuros de aplicación de la norma heteroaplicativa declarada ilegal, por lo que dicha disposición no podrá volver aplicarse al demandante de la misma.

Sin embargo, para que las sentencias de nulidad sean respetadas plenamente y se le confieran los alcance protectores presentes y futuros que se han propuesto que

contengan y a fin de no dejar no dejar a los administrados en un completo estado de indefensión ante las interpretaciones que pudieran darse al artículo 52, fracción V, inciso c) de la Ley en estudio por parte de las Salas de Tribunal y de las autoridades demandadas, es necesario reformar dicho numeral, debiendo quedar de la siguiente manera:

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

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

c) Declarar la nulidad de acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general impugnado en forma autoaplicativa o heteroaplicativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de aplicación que afecten al demandante, inclusive el primer acto de aplicación o ejecución que hubiese impugnado. En estos casos, la declaración de nulidad será para el efecto de que mientras el acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general se encuentre vigente, el demandante quedará exceptuado de su aplicación.

Asimismo, este fallo se limitara a proteger únicamente al demandante de la norma por lo que no podrá haber ninguna declaración general de ilegalidad de la disposición que lo motivo.

Ahora bien, del señalamiento de que no podrá haber ninguna declaración general de ilegalidad de la norma administrativa impugnada, es decir, de que la misma no desaparece del orden jurídico, sino sólo se desaplica al demandante que la obtuvo, cabe hacer una observación.

De acuerdo, “con el artículo 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispositivo que determina las causales de nulidad de los actos y normas administrativas, se ha considerado que la sentencia que declare la nulidad por alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 (omisión de los requisitos formales y vicios de procedimiento), será para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución.”¹⁹

¹⁹ DÍAZ ROMERO, Juan, *op cit.* pág. 363.

Pues bien, las fracciones de esta disposición no podrían aplicarse, por ser incompatible, cuando se declara la nulidad de una disposición administrativa heteroaplicativa general, pues si se ordenará la reposición de algún procedimiento de creación de la norma (independientemente de los vicios propios de que adoleciera el acto de aplicación de la norma), o bien, que se dictará una nueva, la norma anulada desaparecería para dar lugar a una nueva disposición -aunque que ésta fueran de igual contenido- y en consecuencia se estaría dado a la sentencia de nulidad efectos generales, lo cual de acuerdo al principio de relatividad no puede acontecer.

“Lo anterior no significa que el Tribunal esta impedido para examinar las causas de ilegalidad que establecen las fracciones II y III del artículo 51, tratándose de normas generales heteroaplicativas, sino que si las encuentra fundadas y declara la nulidad, los efectos de ésta se limitarán a los establecido en el artículo 52 fracción V, inciso c), primer párrafo, de la Ley, esto es, que la norma administrativa ya no pueda aplicarse al demandante.”²⁰

Una vez analizado lo anterior, nos queda por determinar si la declaración de ilegalidad que haga el Tribunal de una norma administrativa heteroaplicativa deberá ser únicamente de carácter declarativo o bien podrá ser de condena, esto atendiendo a los efectos que produce una sentencia emitida tratándose de una norma administrativa de este tipo.

Como se ha estudiado, la naturaleza de las sentencias, que emite el Tribunal, son declaratorias y condenatorias, en el caso de las normas administrativas heteroaplicativas a diferencia de lo que sucede con las normas autoaplicativas, las sentencias que se emitan en virtud de éstas no solo son de carácter declarativo sino que también serán de condena, ya que no únicamente se declarará la ilegalidad de la regla administrativa impugnada sino que obligaran, asimismo, a restituir al actor las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación al principio de legalidad, imponiéndose con ello el deber de llevar a cabo todos los actos o procedimientos necesarios para realizar jurídica y materialmente ese restablecimiento, retrotrayendo los efectos al momento de la violación.

²⁰ *Id.*

En efecto, en el caso de las normas heteroaplicativas, una vez probada alguna de las violaciones a que se refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la sentencia que se emita será de carácter condenatoria ya que además de declarar la ilegalidad de la norma también se exigirá a las autoridades responsables de la aplicación de la norma que en cumplimiento a la sentencia de nulidad, realicen jurídica y materialmente el restablecimiento al principio de legalidad, lo cual lograrán al dejar sin efectos, además de la norma administrativa, él o los actos de aplicación²¹, que motivaron la actualización de la disposición declarada ilegal así como todos sus actos de ejecución que se hayan impugnado en la demanda de nulidad.

Otro aspecto que caracterizan a las sentencias de condena es que en algunos casos además de declarar la nulidad de la norma exige incluso que se dicte nuevo acto conforme a lo resuelto en la sentencia de nulidad, sin embargo como lo he mencionado, en tratándose de la declaración de nulidad de normas administrativas de carácter heteroaplicativo, lo anterior no es posible puesto que sino se le imprimirían a dicho fallo anulatorio efectos derogatorios de las normas administrativas.

4.3 Efectos de la sentencia de actos, acuerdos y decretos autoaplicativos impugnados en unión de su primer acto concreto de aplicación

Como es bien sabido, el artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ha establecido dos momentos para reclamar la ilegalidad de una norma administrativa general (llámese acuerdo, decreto o acto administrativo) por vía del juicio de nulidad, el primero de ellos, cuando la regla administrativa entre en vigor (autoaplicativa) y, el segundo, con motivo de su primer acto concreto de aplicación (heteroaplicativa), lo que se confirma con lo establecido por el artículo 13 fracción I, inciso a) y b) de la Ley en cita, que fija estas dos clases de oportunidades para presentar la demanda de nulidad en contra de una norma administrativa general

Sin embargo, puede acontecer que al entrar en vigor la norma (autoaplicativa) concurre o se ejecuta un acto de aplicación de ésta, situación que atendiendo a las reglas

²¹ Actos que por supuesto al resultar ilegal la norma también devienen en ilegales.

mencionadas en el párrafo precedente, da lugar a que se planteen diversas interrogantes como son: ¿Cómo se plantearía la impugnación de una norma autoaplicativa al existir un acto de aplicación, como autoaplicativa o como heteroaplicativa?, ¿Cuáles son los presupuestos necesarios para que proceda la impugnación de la norma administrativa general y del acto de aplicación? y ¿Cuáles serán los efectos de la sentencia de nulidad en relación con la norma general administrativa y con el acto o los actos de aplicación que se impugnen?

Para dar respuesta a dichas interrogantes, tenemos en primer término que el artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al disponer que una norma puede reclamarse *con motivo de su entrada en vigor "o" con motivo del primer acto concreto de aplicación*, da con esta redacción una facultad optativa al gobernado de impugnar la norma en uno u otro momento de los ahí establecidos, es decir, establece dos oportunidades en las que el administrado podrá reclamar la norma, siendo el momento oportuno cuando la norma le afecte o cause perjuicio en su esfera jurídica.

De manera que si al entrar en vigor una norma administrativa le causa perjuicio al administrado, éste estará en aptitud de poder reclamarla mediante el juicio de nulidad, sin embargo si durante el término que se tiene para impugnar a una norma de carácter autoaplicativo (artículo 13 fracción I, inciso b) de la Ley de referencia) concurre o existe un acto de aplicación que también implique un perjuicio para el demandante de la norma, dicho acto necesariamente deberá reclamarse, so pena de que de no ser así la norma se estime consentida al no reclamarse el acto de aplicación que también le afecte, actualizándose, por ende, la causal de improcedencia establecida en el artículo 8, fracción VI de la misma Ley, lo que daría lugar al sobreseimiento del juicio de nulidad que se hubiere intentado en contra de la norma.

Así tenemos que, *existen normas que aunque son enteramente autoaplicativas deben ser reclamadas en la forma que se reclaman las heteroaplicativas*, esto, en virtud de que al existir un acto de aplicación que también les causa un perjuicio, es necesario que la demanda de nulidad se ocupe de él, pues de otra manera, como lo he señalado, se consciente tanto el acto como la norma en que se basa.

En cuanto, a la segunda interrogante referente a ¿Cuáles son los presupuestos necesarios para que proceda la impugnación de la norma administrativa general y del acto de aplicación? debo decir que siguiendo las reglas establecidas para la impugnación de las normas administrativas de carácter heteroaplicativo, en primer término, debe haber un **perjuicio** causado al gobernado por la norma así como por su acto de aplicación²²; sin embargo dicho perjuicio debe recaer directamente en los derechos e intereses del administrado, es decir, debe lesionar su interés jurídico, ya que aun y cuando el administrado demostrara que se encuentra bajo los supuestos normativos que establezca la norma, si ésta y el acto no le causan alguna afectación no podría combatirlos, pues carecería de intereses jurídico para ello. Al respecto resulta aplicable a esta materia la siguiente jurisprudencia:

Ley autoaplicativa. Cuando se reclama con motivo de un acto concreto de aplicación, este debe agravar al quejoso.

Quando se reclama una ley autoaplicativa con motivo de un acto concreto de aplicación, después de transcurrido el término de 30 días para impugnarla por su sola entrada en vigor, no solo aquélla sino también éste debe lesionar su interés jurídico del quejoso, pues si conforme a los artículos 107, fracción I, constitucional y 4 de la ley de amparo, el juicio de garantías se seguirá sólo a instancia de parte agraviada, aunque aquél acredite estar en los supuestos normativos, si el acto de aplicación no le agravia, no lo habilita para combatir la ley con motivo de su aplicación.²³

Como consecuencia de lo anterior, y como segundo supuesto, lógicamente debe haber una **parte agraviada** por la norma así como por su acto de aplicación. La parte agraviada debe ser la titular de los derechos e intereses lesionados, pues solo así dicha persona se encontrara legitimada para reclamar la norma administrativa que le causa perjuicio.

²² No basta que solo la norma le cause perjuicio al gobernado sino también es necesario que el acto de aplicación le afecte para poder combatir la norma con motivo de su entrada en vigor y con motivo de su aplicación.

²³ Amparo en revisión 364/89. Farmacias Centro de Veracruz, S.A. de C.V.- de 21 de mayo de 1990.- Mayoría de 3 votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente Ignacio Magaña Cárdenas, Secretaría: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.- Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Otro supuesto es que, el gobernado al interponer el juicio de nulidad lo hace presumiendo que tanto la norma administrativa como su acto de aplicación **son ilegales** por lo que debe reclamar ambos, pues en caso contrario, es decir, en caso de omitir la impugnación del acto de aplicación de la norma, se entendería consentida la norma en que se sustenta.

Por otra parte, en cuanto al término que se tiene para impugnar una norma autoaplicativa tenemos que el afectado por ésta tiene 45 días para impugnar dicha disposición, sin embargo si durante este término se efectúa un acto de aplicación de la regla administrativa, el término que se tiene para impugnarla empezará a contar a partir de que se presente el primer acto de aplicación, término que también es de 45 días, debiendo reclamar en la demanda de nulidad tanto la norma administrativa general como el acto de aplicación.

Finalmente, respondiendo a la última interrogante tenemos que de acuerdo a lo dispuesto por el inciso c) de la fracción V, del artículo 52, los efectos que otorga la sentencia de nulidad tratándose de normas de carácter autoaplicativo son dejar sin efecto a la norma impugnada, sin embargo, este artículo es claro al señalar que en caso de que haya actos de ejecución cesarán sus efectos e inclusive cesara también el primer acto de aplicación que hubiese impugnado (el cual haya servido de punto de partida para el cómputo del plazo para promover la demanda de nulidad).

Sin embargo, como acontece tanto para las normas autoaplicativas como para las heteroaplicativas el dispositivo de referencia no contiene o señala cuales serán los alcances o efectos futuros de la sentencia al declarar la nulidad de esta clase de normas administrativas, pero si se aceptara y reformara el contenido del artículo 52, fracción V, inciso c) la ley de acuerdo a la propuesta planteada en apartados anteriores de este mismo capítulo²⁴, tendríamos que aunque se tratara de una norma autoaplicativa en la que se presentara un acto de ejecución, y por virtud del cual se promoviera la demanda de nulidad en contra de dicha norma como si fuera heteroaplicativa, el alcance que

²⁴ 4.1 *Efectos de la sentencia de los actos, acuerdos y decretos autoaplicativos*, pág. 10 y 4.2 *Efectos de la sentencia de los actos, acuerdos y decretos heteroaplicativos*, pág. 19 y 20.

tendría la sentencia sería declarar la nulidad de la norma administrativa impugnada, el de su primer acto de aplicación, así como el de los demás actos que afectaran al demandante señalado que dicha nulidad abarcaría a los actos que en un futuro se siguieran generando después de dictada la sentencia, esto en tanto durara la norma específica.

4.4 Procedencia de impugnación de ulteriores actos de aplicación de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general y el efecto de las sentencias

4.4.1 Procedencia de la impugnación de ulteriores actos de aplicación

La mayoría de actividades y gestiones que realiza la Administración Pública para cumplir con sus objetivos se efectúa, en general, a través de actos administrativos, gran parte de ellos consisten en la aplicación concreta de disposiciones generales administrativas (acuerdos, decretos y actos administrativos en general) emitidas por la propia administración.

Así, puede acontecer que la Administración Pública al cumplir con la actividad estatal ejecute a un administrado diversos actos de aplicación, en distintos momentos, de una misma norma administrativa, pero con la circunstancia de que ésta ya fue objeto de impugnación por parte de ese mismo administrado y objeto de resolución por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, si al administrado se le intentara aplicar por una segunda o tercera ocasión la referida norma administrativa, lógicamente dicho sujeto impugnaría o reclamaría esos nuevos actos de aplicación, sin embargo surge un cuestionamiento que consiste en determinar si la disposición administrativa en que se encuentran basados dichos actos podrá ser impugnada nuevamente, no obstante que no se trate del primer acto concreto de aplicación de tal norma sino del segundo o ulteriores actos; lo anterior, en virtud de que recordemos que el artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece como únicos momentos para impugnar directamente a una norma general cuando ésta entre en vigor o con motivo de su primer acto concreto de aplicación.

Dando respuesta a las interrogantes planteadas, en primer término, considero que si la resolución jurisdiccional que fue emitida con motivo de la impugnación de la norma administrativa fue en el sentido de declarar la nulidad de ésta, es evidente que al emitirse un *nuevo acto* de aplicación de la misma, el administrado tendrá que impugnar ese acto argumentando la violación que con dicho acto se efectúa a la sentencia de nulidad emitida por el Tribunal, por lo que, no será necesario reclamar nuevamente la ilegalidad de la norma pues la misma ya fue objeto de estudio.

Ahora, en el caso de que el fallo que fue emitido por el Tribunal sea en el sentido de declarar la *validez* de la norma, considero que los futuros actos de aplicación de la norma, si pueden ser combatidos por el administrado argumentando no solo la ilegalidad del respectivo acto de aplicación sino también la de la norma no obstante que sea el segundo o ulteriores actos de aplicación de dicha disposición, pero con la condición de que las violaciones que se hagan valer en esta nueva demanda sean distintas a las planteadas en la primera demanda, esto a fin de evitar que las autoridades demandadas señalen o argumenten que la decisión acerca de la cuestión que se reclama ya fue objeto de resolución y se constituye como cosa juzgada.

Cosa juzgada. Presupuestos para su existencia.

Para que proceda la excepción de cosa juzgada en otro juicio es necesario que entre el caso resuelto por la sentencia y aquél en que ésta se invoque concurren identidad en la cosa demandada (*eadem res*), en la causa (*eadem causa pretendi*), y en las personas y la calidad con que intervinieron (*eadem conditio personarum*). Ahora bien, si la identidad en la causa se entiende como el hecho generador que las partes hacen valer como fundamento de las pretensiones que reclaman, es requisito indispensable para que exista cosa juzgada se atiende no únicamente a la causa próxima (consecuencia directa e inmediata de la realización del acto jurídico) sino además a la causa remota (causal supeditada a acontecimientos supervenientes para su consumación) pues sólo si existe esa identidad podría afirmarse que las cuestiones propuestas en el segundo procedimiento ya fueron materia de análisis en el primero, y que por ello deba declararse

procedente la excepción con la finalidad de no dar pauta a posibles sentencias contradictorias. Lo anterior, en el entendido de que cuando existan varias acciones contra una misma persona respecto de una misma cosa, deben intentarse en una sola demanda todas las que no sean contrarias, ya que el ejercicio de una extingue las otras, salvo que fuera un hecho superveniente debidamente acreditado. Por tanto, es claro que esto último no se daría si la causa remota que se involucra en uno y otro son distintas, con mayor razón si la causa próxima también es otra.²⁵

La base o justificación para que se permita la impugnación de una norma administrativa a través de su segundo o ulteriores actos de aplicación radica en que el sistema de control de legalidad que se ejerce a través del juicio de nulidad no podría estimarse completo si los gobernados estuvieran imposibilitados de inconformarse con una norma general que estiman ilegal.

Aunado a ello, de acuerdo a la regulación que se hace sobre el estudio de legalidad de las normas generales en el juicio de nulidad es posible que el administrado-demandante obtenga resoluciones emitidas en este medio de defensa, pero que resulten contradictorias entre ellas.

Así, mientras una Sala a la que se someta a estudio la aplicación de una determinada norma administrativa puede estimar que la disposición aplicada al demandante en el acto reclamado es ilegal y por tanto procede declarar su nulidad con las limitaciones respectivas, otra puede estimar que el mismo dispositivo aplicado al actor en diverso acto reclamado respeta la norma administrativa en que se basa y por tanto puede declarar la validez de ese acto fundándose en esas consideraciones; situaciones que es frecuente que se presenten al no existir jurisprudencia que fije un criterio uniforme respecto a la legalidad o ilegalidad de una disposición administrativa, de lo cual se deriva los efectos limitados y contradictorios que en diversas ocasiones tienen las resoluciones que emiten las Salas del Tribunal.

²⁵ Tesis 161/2007, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, pág. 197.

Por lo que si no se permitiera la impugnación de una norma administrativa a través de su segundo o ulteriores actos de aplicación el sistema de control de legalidad que se ejerce a través del juicio de nulidad resultaría deficiente al encontrarse los gobernados imposibilitados de inconformarse con la aplicación de una norma general que estiman ilegal, lo cual llevaría a un estado de inseguridad jurídica e incluso el imperio de la norma secundaria sobre la primaria.²⁶

Así pues, al tratarse de una nueva clase de impugnación de las reglas generales administrativas, la misma trae como consecuencia la aplicación de determinadas normas, diversas a las reconocidas para la impugnación directa de las reglas generales administrativas.

En primer término, la norma administrativa no constituirá el acto impugnado, sino que la ilegalidad de la norma deberá hacerse valer únicamente en los conceptos de impugnación planteados en la demanda, ya que la reclamación que se realice, es decir, la circunstancia que motive la tramitación del juicio de nulidad, será por la aplicación que de la norma se efectúe en el acto o resolución impugnada.

Lo anterior, resulta lógico, puesto que de acuerdo a la legislación existente, en ésta únicamente se contempla la impugnación de las normas administrativas con motivo de su entrada en vigor o con motivo de su primer acto concreto de aplicación, por lo que si se impugnara *directamente* la norma administrativa, es decir, como acto destacado, con motivo de su segundo o ulteriores actos de aplicación, el juicio que se intentara contra ella resultaría improcedente al no encontrarse dentro de los presupuestos contra los que procede la impugnación de las reglas administrativas de forma directa, esto es, al no tratarse del primer acto de aplicación de la norma.

Sin embargo, con el reconocimiento de la posibilidad de hacer valer la ilegalidad de una norma general dentro de los conceptos de violación aducidos por el administrado-demandante en la promoción del juicio de nulidad lo que se intenta es proteger a éste de la aplicación que de aquélla se hizo en el acto reclamado, repetimos, a pesar de que se trate del segundo o ulteriores actos de aplicación.

²⁶ Cfr. CARRANCO ZUÑIGA, Joel, et al. *Amparo directo contra leyes*, Ed. Porrúa, México, 2001, pág 127.

Ahora, es de destacar o se parte del presupuesto de que las disposiciones administrativas generales cuya ilegalidad se controvierte fueron aplicadas en la emisión de una “*resolución definitiva o en un procedimiento administrativo que culmino con una resolución de este tipo*”, por lo que dichos actos en los que se aplico la norma administrativa constituyen el acto impugnado. Como sabemos contra este tipo de resoluciones administrativas es procedente el juicio de nulidad, y así lo indica el artículo 2, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que al respecto señala lo siguiente:

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.

“Lo subrayado es nuestro”

En contraposición a la propuesta de la impugnación de las normas administrativas con motivo de su segundo o ulteriores actos de aplicación podría argumentarse que al no tratarse del primer acto de aplicación de la norma los conceptos de violación que se hicieran valer en contra de la norma así como la del acto de aplicación que se impugnara resultarían improcedentes.

Sin embargo, podemos decir que estos argumentos resultan ser erróneos puesto que, como se señalo en párrafos anteriores, la norma general administrativa no constituye el acto destacado, puesto que la ilegalidad que se reclame de la regla general administrativa únicamente se hará valer dentro conceptos de impugnación planteados en la demanda, de manera que el acto impugnado lo constituirá la aplicación de la norma.

Solo se actualizaría la inoperancia de los conceptos de violación que se hicieran valer dentro del juicio de nulidad, que controvierta la ilegalidad de una norma general, por la razón de que se esta en presencia del segundo o ulterior acto de aplicación, sí en contra del primer acto de aplicación de la misma, que afecta al gobernado, teniendo la posibilidad dicho sujeto no hace valer tales argumentos de ilegalidad al promoverse el

juicio de nulidad respectivo o, bien, ni siquiera interpuso el juicio contencioso administrativo impugnando la regla general, consintiendo por ende la aplicación de la norma, con lo que se actualizaría la causal de improcedencia establecida en el artículo 8, fracción IV de la ley en comento, que al efecto establece:

Artículo 8. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

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

Por otra parte, debo decir que para que proceda ésta clase de impugnación no es necesario reformar la ley, puesto que como lo señale la aplicación de la norma al efectuarse en una resolución definitiva o en un procedimiento administrativo que concluya con este tipo de resolución, se adecua dentro de los presupuestos por los que procede, en general, el juicio contencioso administrativo (artículo 2, primer párrafo de la ley de referencia).

Sin embargo, para establecer un límite o reglas que evitaran que cualquier acto de aplicación se considere impugnabile y que con ello se violen las reglas de procedencia de impugnación de las reglas generales administrativas establecidas en el artículo 2, segundo párrafo de la ley en comento, es necesario adicionar una causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo, la cual señalaría lo siguiente:

Artículo 8. Es improcedente el juicio de nulidad en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

V. Contra la impugnación indirecta de una norma general administrativa con motivo de su segundo o ulteriores actos de aplicación, cuando en contra el primer acto de aplicación de ese ordenamiento no se hubiere hecho valer el juicio contencioso administrativo a que se refiere el artículo 2, segundo párrafo de ésta ley, teniéndose en consecuencia por consentida la norma.

Por impugnación indirecta de una norma administrativa general debe entenderse la impugnación que se haga de una regla administrativa, con motivo de un segundo o ulterior acto de aplicación, únicamente en los conceptos de violación aducidos en la demanda de nulidad, esto es, sin constituir dicha disposición el acto impugnado.

Finalmente, aun sin considerar la propuesta señalada en el párrafo precedente, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa intentara desechar la demanda de nulidad interpuesta con motivo del segundo o posteriores actos de aplicación de una norma administrativa, argumentando que tal impugnación se ubica dentro de alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento contenidas en el artículo 8 y 9 de la ley de referencia, dicho desechamiento no sería procedente pues la referida clase de impugnación no se encuentra establecida en ninguna de la hipótesis de los numerales indicados, ya que lo se impugna es un acto administrativo concreto, es decir, una resolución definitiva y no la regla administrativa considerada en si misma.

En resumen, el planteamiento de ilegalidad de normas generales aplicadas en resoluciones definitivas o emitidas en un procedimiento procede en contra del segundo o ulterior acto de aplicación, esto en base a que la impugnación así planteada a diferencia de lo que sucede en la impugnación de las normas generales con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto concreto de aplicación, no se erige como acto reclamado en la instancia contenciosa administrativa, por lo que la validez o nulidad atendiendo a la ilegalidad de la norma general en sentido amplio no abarca a ésta, sino solo al acto en sí reclamado, por lo que los efectos de la resolución que emita el Tribunal se limitarán a éste.

4.3.2 Efecto protector de las sentencias por el acto concreto de aplicación

Como se ha afirmado, en la impugnación de las normas administrativas con motivo de su segundo o posteriores actos de aplicación, la norma administrativa no constituye el acto

impugnado, sino que éste lo constituye el acto de aplicación de la norma, por lo que la ilegalidad del dispositivo solo podrá hacerse valer en los conceptos de impugnación planteados en la demanda.

De manera que, a la Sala del Tribunal que le corresponda conocer un asunto de tal naturaleza, al analizar lo relativo a la ilegalidad de la norma, únicamente podrá hacer dicho estudio dentro de la parte considerativa de su resolución, sin que el resultado del análisis de referencia deba verse reflejado en los resolutivos de la sentencia, repetimos, esto en virtud de que la norma administrativa como tal no constituye el acto impugnado o destacado.

Así, la ilegalidad de una norma general solo podrá motivar la emisión de una sentencia de nulidad pero solo por cuanto al acto reclamado (que se erige como el o un acto de aplicación de aquélla), sin que dicha nulidad abarque a la norma dentro de la protección que otorga.

Dicho de otra manera, los efectos de una sentencia de nulidad, es esta clase de impugnación de reglas administrativas, son limitativos al acto de aplicación o de impugnación que a través de este juicio se reclama, De forma que, la sentencia que declare la validez o la nulidad lisa y llana sólo tendrá efectos por el acto reclamado contra el que se intentó la acción de nulidad.

Por último, cabe señalar que, una sentencia emitida por alguna Sala del Tribunal que decrete una nulidad por estimar en sus consideraciones que la norma general aplicada al gobernado en el acto reclamado o en el procedimiento que concluyó con éste es ilegal, tendrá como efecto el de dejar insubsistente el acto impugnado (la resolución definitiva), obligando a que sólo en “ese caso concreto”, no se le aplique al quejoso la citada norma, es decir, el fallo de nulidad no tendrá efectos por los actos futuros de aplicación de la norma ya que se limitara al acto que se reclama.

CONCLUSIONES

CAPITULO I

1. Hasta antes de la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la impugnación de la normas administrativas de carácter general solo era permitida de forma indirecta, ya que el juicio contencioso administrativo solo era procedente contra ésta clase de normas cuando las mismas se hubieren aplicado concretamente al promovente del juicio en alguna resolución definitiva o en el procedimiento que le precedió, de manera que las sentencias que emitía el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solo podían recaer sobre la resolución definitiva impugnada.
2. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, actualmente, es procedente la acción de nulidad en contra de las normas generales administrativas consideradas en sí mismas, aun y cuando no se hayan aplicado concretamente en una resolución, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 2 de la citada ley.
3. La procedencia del juicio de nulidad en contra de disposiciones generales administrativas así también se encuentra establecida en la reciente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2008, estableciéndose la facultad del Tribunal para conocer de dichas normas en el artículo 14, fracción XV, segundo párrafo, precepto encargado de determinar la competencia que corresponde al Tribunal en comento.

CAPITULO II

4. Las reglas administrativas de carácter general constituyen o pueden definirse como una categoría de ordenamientos que son formalmente administrativos y materialmente legislativos, sin incluir al reglamento; ya que solo se encargaran de aplicar la ley u ordenamiento general en que se basan sin llegar a desarrollarlo o pormenorizarlo, es decir, se trata de cuerpos normativos que regulan aspectos técnicos y operativos para materias específicas.

Dichas reglas administrativas no pueden derogar, limitar, excluir o establecer obligaciones no contempladas en las leyes, reglamentos o normas de observancia general en que se apoyen.

5. El artículo 2, segundo párrafo de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el artículo 14, fracción XV, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha establecido que la clase de disposiciones administrativas generales contra las cuales será procedente el juicio contencioso administrativo, señalando que éstas serán: *actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general autoaplicativos y heteroaplicativos*; enumeración o listado que desde luego se encuentra establecido de forma muy general.
6. Para determinar con precisión de la diversidad que existe de actos administrativos, decretos y acuerdos, cuáles pueden ser impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario remitirnos a lo dispuesto por el artículo el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal (precepto que establece la naturaleza de los asuntos que conoce el Tribunal). De la interpretación de ese numeral tenemos que solo serán impugnables ante el Tribunal, aquéllos actos administrativos, decretos y acuerdos, *de naturaleza administrativa y de carácter general -ya sean autoaplicativos o heteroaplicativos- que impliquen una controversia entre la administración pública y los particulares.*

7. A efecto de hacer un listado que nos indique el tipo de normas administrativas pueden ser impugnables, se ha dicho que las disposiciones administrativas generales que quedan incluidas, como propias de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre otras son: Acuerdos Generales de las autoridades que forman parte de las Secretarías de Estado, Manuales de procedimiento, normas sobre servicios al público; y en general normas y procedimientos expedidos por la Administración Pública.

8. La expedición de las normas administrativa generales no pugna con el principio de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público, ya que el Titular del Ejecutivo e incluso lo Secretarios de Estado, por el gran número de actividades que les corresponde de acuerdo a su competencia y para la mejor consecución de los fines que le encomienda la ley, es necesario que deleguen algunas de sus facultades en los órganos de inferior jerarquía a él, siendo el medio adecuado para hacerlo el acuerdo de delegación de facultades previsto por el artículo 16 de la Ley Orgánica del Administración Pública Federal.

CAPITULO III

9. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo así como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han facultado al Tribunal para conocer de la legalidad de las disposiciones generales, a partir de dos momentos, ya sea desde la vigencia de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general (autoaplicativas), o cuando el interesado los controvierta en unión de su primer acto concreto de aplicación (heteroaplicativos).

La distinción del momento en que es procedente la impugnación de las normas de carácter general se viene cultivando desde hace algún tiempo en nuestro medio jurídico, principalmente con motivo de la procedencia del juicio de amparo contra leyes. Por lo que, resulta conveniente que la forma de analizar los casos que se presenten en contra de un decreto, acuerdo, acto administrativo de carácter general sea por analogía con el juicio de amparo indirecto contra leyes.

10. La teoría que nos ayudara en el procedimiento contencioso administrativo a determinar con gran precisión el momento en que es procedente la impugnación de una norma administrativa de carácter general ya sea como autoaplicativa o heteroaplicativa es la teoría de la individualización condicionada e individualización condicionada, de la autoría de don Mariano Azuela, sustentada por la jurisprudencia 55/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte, correspondiente a la novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y empleada en materia de amparo contra leyes.
11. Los elementos que hacen procedente el juicio contencioso administrativo en contra de una regla general administrativa serán la existencia de “*un acto administrativo impugnabile*”, como consecuencia de él, que el “*acto sea presuntamente ilegal*”, que éste cause “*perjuicio*” (elemento que motivara la reclamación de la norma) y finalmente una “*parte agraviada*” por el mismo, por lo que la falta de alguno de ellos provocara el sobreseimiento del juicio de nulidad o la declaración de validez del acto.

12. Uno de los elementos para que sea procedente el juicio de nulidad en contra de un acto administrativo, decreto o acuerdo general autoaplicativo o heteroaplicativo impugnado es la existencia de un interés jurídico por parte del demandante afectado por la norma. En el caso de las normas administrativas heteroaplicativas y principalmente en el caso de las reglas autoaplicativas, el Tribunal debe ser muy cauteloso al revisar que el demandante de la norma, para hacer procedente el juicio de nulidad, haya demostrado fehacientemente, su interés jurídico lo cual lograra al acreditar que es titular de los derechos o intereses tutelados por la ley o reglamento en que se sustenta la regla administrativa impugnada y además que la afectación por dicha norma a su interés jurídico es real, es decir, que haya sufrido un “*perjuicio*” cierto y directo por la misma ya que de lo contrario el juicio de nulidad será improcedente, atendiendo al artículo 8, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
13. Una de las formalidades que se exige para que un acto pueda considerarse como valido o legal es la “motivación”, sin embargo en los casos de las normas administrativas generales, de acuerdo a la tesis jurisprudencial 36/85, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y rendido en el informe de 1985 (aplicable para los actos materialmente legislativos, tales como las leyes, reglamentos o reglas generales administrativas), el principio de motivación no rige de forma estricta, ya que en dichos ordenamientos las autoridades no están obligadas a expresar los motivos que justifiquen sus disposiciones, en razón de que las normas generales emitidas se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, por lo que la motivación se encontrara implícita en la problemática o en el hecho que la norma pretenda regular.

CAPITULO IV

14. Dentro del concepto de “acto” utilizado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador englobó no sólo los actos concretos o individualizados, sino también los de carácter general. Y así lo confirma en diversos artículos, tales como el artículo 14, fracción II de la referida Ley, en el que se señala que la demanda debe indicar “el acto” que se impugna y en el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, “acto” o resolución de carácter general se precisará la fecha de su publicación. De lo que se advierte, que en el término acto, se comprende a las normas de carácter general, excluyendo las leyes expedidas por los legisladores y también los reglamentos.

Así, en el artículo 52 fracción V, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (relativo a los efectos de la sentencia que se dicte con motivo de la impugnación de una regla general administrativa) aunque no se menciona de forma literal a los actos administrativos, decretos y acuerdos generales, se entiende que el término *acto* es utilizado para hacer referencia a tales normas.

15. El artículo 52 fracción V, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el que regula y rige los efectos de la sentencia que se dicte con motivo de la impugnación de una regla general administrativa, ya sea autoaplicativa o heteroaplicativa. Precepto que establece que la declaración de nulidad que se dicte -en virtud de la ilegalidad de la norma- debe recaer sobre la norma impugnada.

16. La declaración de nulidad de la norma, de acuerdo al 52 fracción V, inciso c) de la Ley, abarca además a todos los actos de aplicación o de ejecución que afecten al demandante, por lo que tratándose de reglas heteroaplicativas debe entenderse que el fallo de nulidad recaerá sobre el primer acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la norma considerada ilegal, así como sobre los demás actos de ejecución dictados después de éste.

17. El precepto en comento establece también la regla de que *“la declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo los previsto por las leyes de la materia de que se trate”*, regla que constituye en si misma un limite a las consecuencias o alcances de la declaración anulatoria de las normas administrativas pues impide que pueda haber una declaración general de ilegalidad de la norma reclamada, atendiendo al principio de relatividad, trasladado de la figura del amparo contra leyes al procedimiento contencioso administrativo.
18. La regulación que hace en general la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el artículo 52 fracción V, inciso c), de los efectos de la sentencia anulatoria de los actos administrativos, decretos y acuerdos generales es muy limitada, puesto que no contempla todos los *alcances que debe contener* la sentencia que en su caso otorgue la nulidad de una disposición administrativa general, pues *no determina los alcances que debe de tener la sentencia anulatoria* tanto de una norma administrativa autoaplicativa como heteroaplicativa, *con respecto a los futuros actos que se intenten aplicar al demandante de la norma después de emitida la resolución de nulidad*.
19. En tanto se logre la reforma del artículo 52, fracción V, Inciso c), en el que se contemple para la sentencia de nulidad de una norma administrativa general un alcance protector presente y futuro, y a fin de que dicho administrado no quede durante ese lapso en un completo estado de indefensión, es necesario que el actor en la parte correspondiente a las pretensiones de la demanda de nulidad al solicitar la declaración nulidad de la norma administrativa impugnada pida que ésta sea para el efecto de que esa disposición no se le aplique (normas autoaplicativas) o vuelva aplicársele (normas heteroaplicativas) en un futuro.
20. Para que a las sentencias de nulidad se le confieran los alcances protectores presentes y futuros que se propone contengan y a fin de no dejar a los administrados en un completo estado de indefensión ante las interpretaciones que pudieran darse al artículo 52, fracción V, inciso c) por parte de las Salas de

Tribunal y de las autoridades demandadas, es necesario reformar el contenido del artículo en cita, y se propone establezca lo siguiente:

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

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

c) Declarar la nulidad de acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general impugnado en forma autoaplicativa o heteroaplicativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de aplicación que afecten al demandante, inclusive el primer acto de aplicación o ejecución que hubiese impugnado. En estos casos, la declaración de nulidad será para el efecto de que mientras la regla administrativa general de que se trate se encuentre vigente, el demandante quedará exceptuado de su aplicación.

Asimismo, este fallo se limitara a proteger únicamente al demandante de la norma por lo que no podrá haber ninguna declaración general de ilegalidad de la disposición que lo motivo.

Con dicha reforma, el Tribunal resolverá únicamente respecto a la nulidad de la norma, por lo que al determinarse su ilegalidad ya no podrá aplicarse al demandante en un futuro, esto es mientras la norma se encuentre vigente.

21. Cuando se demuestre la existencia de alguna causal de ilegalidad que señale el artículo 51 de la ley en comento, independientemente de que dicha causal se trate de omisiones de requisitos formales o vicios de procedimiento (fracciones II y III), el sentido de la resolución que se emita será siempre el de declarar la nulidad lisa y llana de la disposición impugnada, ya que de ordenarse la reposición de algún procedimiento de creación de la norma o que se dicte una nueva, tendría como consecuencia que la norma anulada desaparecería, para dar lugar a una nueva disposición, con lo cual se estaría dado a la sentencia de nulidad efectos generales.

22. El criterio que debe prevalecer cuando el particular demande ante el Tribunal una norma administrativa con motivo de su entrada en vigor y durante el lapso que se tiene para demandar la ley como autoaplicativa se presente o exista un acto concreto de aplicación, es decir se presenten los dos momentos, es que la norma reclamada se impugne en la forma como se reclamen las normas de carácter heteroaplicativo y en virtud de la reforma que se realice al artículo 52, fracción V, inciso c) la ley, el sentido de la resolución que se emita será la de declarar la nulidad de la norma administrativa impugnada para que ésta ya no vuelva aplicarse al demandante en un futuro.

23. Se propone que el planteamiento de ilegalidad de los actos administrativos, decretos o acuerdos de carácter general, efectuado a través del juicio contencioso administrativo, proceda en contra de su segundo o posteriores actos de aplicación, pero con la particularidad de que la norma administrativa general no se erige como el acto reclamado, sino que éste lo constituirá el acto de aplicación de la norma, ya que la reclamación que se realice será por la aplicación que de la norma administrativa se hizo en el acto o resolución impugnada, por lo que la ilegalidad de la regla administrativa solo podrá hacerse valer en los conceptos de impugnación planteados en la demanda.

Y la sentencia que declare la validez o, bien, la nulidad lisa y llana atendiendo a la ilegalidad de la norma general en sentido amplio no abarca a ésta, sino solo al acto en sí reclamado, por lo que dicho fallo no tendrá efectos para otros futuros actos de aplicación de la norma.

24. Para no hacer abuso de la procedencia del juicio de nulidad en contra de las normas administrativas con motivo de su segundo o posteriores actos de aplicación debe establecerse un límite o reglas que eviten que cualquier acto de aplicación pueda considerarse impugnable, y que con ello se violen incluso las reglas de procedencia de impugnación de las reglas administrativas con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto concreto de aplicación, por lo cual es necesario adicionar una causal de improcedencia al juicio contencioso administrativo, en el siguiente sentido:

Artículo 8. Es improcedente el juicio de nulidad en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

V. Contra la impugnación indirecta de una norma general administrativa con motivo de su segundo o ulteriores actos de aplicación, cuando en contra el primer acto de aplicación de ese ordenamiento no se hubiere hecho valer el juicio contencioso administrativo a que se refiere el artículo 2, segundo párrafo de ésta ley, teniéndose en consecuencia por consentida la norma.

Por impugnación indirecta de una norma administrativa general debe entenderse la impugnación que se haga de una regla administrativa, con motivo de un segundo o ulterior acto de aplicación, únicamente en los conceptos de violación aducidos en la demanda de nulidad, esto es, sin constituir dicha disposición el acto impugnado.

25. La naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal en el caso de las disposiciones administrativas autoaplicativas son de carácter declarativo ya que cuando sea demostrado por el actor las violaciones que se alegan en la demanda, el Tribunal procederá únicamente *a declarar la ilegalidad de la norma* -para el efecto de que esta ya no pueda aplicarse al demandante-, sin que se le pueda exigir a la autoridad la emisión de otro acto, ya que sino se le estarían dando a la nulidad efectos generales, al ordenar desaparezca la norma impugnada y se emita una nueva.
26. La naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal en el caso de las disposiciones administrativas heteroaplicativas son de condena, ya que una vez probada alguna de las violaciones a que se refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal además de declarar la ilegalidad de la norma también exigirá a las autoridades, responsables de la aplicación de la norma, que en cumplimiento a la sentencia de nulidad, realicen jurídica y materialmente el restablecimiento al principio de legalidad, lo cual lograrán al dejar sin efectos, además de la norma administrativa, él o los actos de

aplicación y ejecución, que motivaron la actualización de la disposición declarada ilegal.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª ed, Ed. Porrúa, México, 2004.
2. ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Bosch, Barcelona, 1958.
3. ARRELLANO GARCÍA, Carlos, *Práctica Forense del juicio de amparo*, 15ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003.
4. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed. Ed. Trillas, México, 1997.
5. BOQUERA OLIVER, José María, *Tratados y Manuales*, Volumen I, 10ª ed, Ed. Civitas, Madrid, 1996.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 41ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 29 ed. Ed. Porrúa, México, 1997.
8. CARRANCO ZUÑIGA, Joel, et. al. *Amparo directo contra leyes*, Ed. Porrúa, México, 2001.
9. CARRILLO FLORES, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.
10. COELLO, CETINA, *El amparo contra leyes tributarias autoaplicativas, breviaros jurídicos*, Ed, Porrúa, México, 2003.
11. DÍAZ ROMERO, Juan, *Facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la legalidad de disposiciones generales, Perspectiva del Derecho Fiscal y Administrativo en América y Europa en la primera parte del siglo XXI-Memorias del Tercer Congreso Nacional e Internacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tomo I, Fideicomiso TFJFA, México, 2007.
12. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, et. al. *Compendio de Derecho Administrativo, primer curso*, 6ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003.
13. DROMI ROBERTO, *Derecho Administrativo*, 6ª ed. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1977.
14. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005.

15. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, et al. *Curso de Derecho Administrativo I*, 10ª ed. Ediciones Civitas, S.L., Madrid, 2000.
16. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al estudio del Juicio de Amparo*, 15ª ed, Ed, Porrúa, México, 2004.
17. MARÍA DIEZ, Manuel, *El acto administrativo*, Ed. Tipografía Editora Argentina, Argentina, 1956.
18. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, 10ª ed, Ed. Porrúa, México, 2001.
19. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª ed, Ed. Porrúa, México, 2000.
20. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, primer y segundo cursos*, 4ª ed. Ed. Oxford University Press, México, 2000.
21. NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, 7ª ed, Ed. Porrúa, México, 2002.
22. OLVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1997.
23. POLO BERNAL, Efraín, *El juicio de amparo contra leyes, sus procedimientos y formulario básico*, Ed. Porrúa, México, 1991.
24. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2000.
25. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 23ª ed, Ed. Porrúa, México, 2002.
26. TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, *La procedencia del juicio de amparo indirecto en materia administrativa*, Ed. Porrúa, México, 2005.
27. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

LEYES

- 1) *Código Fiscal de la Federación*, 17ª ed, Ed. ISEF, México, 2008.
- 2) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 15ª ed, Ed. ISEF, México, 2008.
- 3) *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, 17ª ed, Ed. ISEF, México, 2008.
- 4) *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, 9ª ed, Ed. SISTA, México, 2008.
- 5) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 17ª ed. Ed. ISEF, México, 2008.

HEMEROGRAFÍA

- *Diario de Debates No. 17, 18 de octubre de 2001*, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LVII, Año II, México.
- *Diario de debates No. 23, 6 de noviembre de 2003*, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año I, México, Pág. 2. y *Diario de debates No. 25*, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año I, México, Pág. 1 y 2.
- *Diario de debates No. 26, 13 de noviembre de 2003*, Primer Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año I, México, Pág. 1.
- *Diario de debates No. 83, 28 de abril de 2005*, Segundo Periodo Ordinario, Legislatura LIX, Año II, México, Pág. 137 y 138.
- *Gaceta Parlamentaria No.123, 29 de septiembre de 2005*, Primer Periodo Ordinario, tercer año de ejercicio, México, Pág. 2
- *Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de agosto de 1936*, Director Gildardo Huerta, Tomo XCVII, No. 53, México.

- *Diario Oficial de la Federación, jueves 19 de enero de 1967*, Director Mariano D. Urdanivia, Tomo CCLXXX, No. 38, México.
- *Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de febrero de 1978*, Director Rafael Murillo Vidal, Tomo CCCXLVI, No. 24, México.
- *Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de diciembre de 1979*, Director Rafael Murillo Vidal, Tomo CCCLVII, No. 41, México.
- *Diario Oficial de la Federación, martes 5 de enero de 1988*, Director Manuel Arrellano Z. Tomo CDXII, No. 2, México.
- *Diario Oficial de la Federación, miércoles 22 de diciembre de 1993*, Directora María Guadalupe Pérez Miranda, Tomo CDLXXXIII, No. 16, México.
- *Diario Oficial de la Federación, lunes 10 de enero de 1994*, Directora María Guadalupe Pérez Miranda, Tomo CDLXXXIV, No. 6, México.
- *Diario Oficial de la Federación, viernes 15 de diciembre de 1995*, Director Lic. Carlos Justo Sierra, Tomo DVII, No. 12, México.
- *Diario Oficial de la Federación, lunes 30 de diciembre de 1996*, Director Lic. Carlos Justo Sierra, Tomo DXIX, No. 21, México.
- *Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de diciembre de 2000*, Director, Lic. Carlos Justo Sierra, Tomo DLXVII, No.20, México.
- *Diario Oficial de la Federación, 1 de diciembre de 2005*, Director Alejandro López González, Tomo DCXXVII, No. 1, México.
- *Diario Oficial de la Federación, jueves 6 de diciembre de 2007*, Director Alejandro López González, Tomo DCLI, No. 4, México.