



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO**



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO

TESIS

***NUEVA LEY DE AMPARO. EXCEPCIÓN AL
PRINCIPIO DE INMUTABILIDAD DEL ACTO
IMPUGNADO EN EL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL***

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO
PRESENTA LA:**

LIC. MA. CONSTANCIA CARMONA CALDERÓN

**DIRECTOR DE TESIS:
DOCTOR EN DERECHO ALFREDO LAURO VERA
AMAYA**

MORELIA, MICHOACÁN, MAYO DEL 2015

Dedicatoria

“La educación es un factor indispensable para que la humanidad pueda conseguir los ideales de paz, libertad y justicia social.” Jacques Delors.

Dedico el presente trabajo a la Facultad de Derecho y Ciencia Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, mi *alma máter*, por abrirme sus puertas, formarme y permitirme ejercer mis dos vocaciones: La abogacía y la docencia.

“El buen educador explica. El educador superior demuestra. El gran educador inspira” William Arthur Ward.

A mi maestro Dr. en Derecho Alfredo Lauro Vera Amaya, por inspirarme a ser mejor, a luchar, a lograr, por no desistir en el impulso de mi formación.

A mis hijos Guillermo y Lizbeth Herrera Carmona, por elegirme como Mamá, por mostrarme el amor verdadero, por ser el motor de mi vida.

Agradecimientos

A los Magistrados Ricardo Arteaga Magallón y Ricardo Sergio de la Rosa, así como al Dr. Ernesto Ramírez Ochoa, por compartir sus conocimientos para el logro del presente trabajo.

INDICE

Contenido	Página
Índice	I
Resumen	II
Abstract	III
Introducción	IV
CAPÍTULO PRIMERO. EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL	
1.1. El Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva	1
1.2. El acto administrativo	3
1.2.1. Concepto	3
1.2.2. Elementos del acto administrativo	4
1.2.3. Legalidad del acto administrativo	5
1.2.3.1 La negativa ficta	6
1.2.3.2. Concepto	6
1.3. La presunción de legalidad del acto administrativo	7
1.4. El Proceso Contencioso Administrativo	7
1.4.1. Contencioso administrativo	8
1.4.2. Principios procesales que rigen al contencioso administrativo federal	10
1.4.3. Tipos de juicios	17
1.4.3.1. Juicio tradicional	18
1.4.3.2. Juicio en línea	18
1.4.4. Vías	19
1.4.4.1. Vía ordinaria	19
1.4.4.2. Vía sumaria	19

1.5. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	20
1.5.1. Competencia material	20
1.6. Lineamientos para el dictado de las sentencias definitivas	21
1.6.1. Análisis de oficio de la competencia y ausencia de fundamentación y motivación	23
1.6.2. Principio de mayor beneficio	24
1.7. El Juicio de derechos fundamentales	24
1.7.1. Concepto	27
1.7.2. Naturaleza jurídica	28
1.7.3. Juicio de amparo directo	31
1.7.4. Juicio de amparo indirecto	32
1.7.5. Complementar la fundamentación y motivación del acto administrativo al rendirse el informe justificado	36

CAPÍTULO SEGUNDO. LITIGIOS EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SU RESOLUCIÓN RESPECTO DE LA FALTA O INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

2.1. El Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.	42
2.1.1. Artículo 17 Constitucional. La garantía de acceso a la Justicia.	43
2.1.2. Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho humano de acceso a la justicia	44
2.1.3. Artículo 73, fracción XXIX-H. Sustento Constitucional de la justicia administrativa.	44
2.1.4. El Principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Carta Fundamental	45
2.2. Ley Federal de procedimiento administrativo	45
2.2.1. Requisitos del acto administrativo.	46
2.2.2 Regulación de la negativa ficta.	47

2.2.3. Presunción de legalidad del acto administrativo.	47
2.3. Requisitos de los actos y resoluciones en materia fiscal.	48
2.3.1. Requisitos del acto administrativo en el Código Fiscal de la Federación.	48
2.3.2. La negativa ficta en materia fiscal.	49
2.3.3. Presunción de legalidad de los actos de autoridad en materia fiscal.	49
2.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	50
2.4.1. Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	50
2.5. Legislación aplicable al procedimiento contencioso administrativo federal	52
2.5.1. Tipos de juicios	53
2.5.1.1. Juicio tradicional	53
2.5.1.2. Juicio en línea	54
2.5.2 Vías de tramitación del juicio	54
2.5.2.1. El juicio contencioso administrativo federal en la vía sumaria	54
2.6. Etapas del proceso	57
2.6.1. La demanda	57
2.6.2. Contestación a la demanda	64
2.6.3. Ampliación de demanda	66
2.6.4. Contestación a la ampliación de la demanda.	67
2.6.5. Cargas probatorias	67
2.6.6. Alegatos y cierre de Instrucción	69
2.7. Lineamientos para el dictado de las sentencias definitivas	70
2.7.1. Causales de ilegalidad de la resolución impugnada	71
2.7.2. Sentido de las sentencias definitiva	73

2.8. El juicio de amparo indirecto	75
2.8.1 Supuesto para la ampliación de la demanda inicial de amparo.	75
2.8.2 Excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado en el juicio de amparo	76
2.8.3. Sentencias del juicio de amparo ante la falta o insuficiente fundamentación del acto reclamado	76
2.9. Jurisprudencia	79
2.9.1. Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.	79
2.9.2. Fundamentación de la resolución impugnada.	83
2.9.3. Sentencias definitivas en el contencioso administrativo.	85
2.9.4. El Principio de mayor beneficio su aplicación en el contencioso administrativo	91
2.10. Tesis que ilustran la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado en el juicio de amparo	95
2.10.1. Casos en que resulta aplicable	95
2.10.2. No contraviene el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva	97
2.10.3. No contraviene el principio de legalidad	99
2.10.4. Asegura el equilibrio procesal	101

CAPÍTULO TERCERO. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CON RESPECTO DE DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

3.1 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo	110
3.2 Tesis Vallarta	110
3.3. Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927	111
3.4. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938	111
3.5. Código Fiscal de la Federación del 24 de septiembre de 1966 y	112

del 30 de septiembre de 1981	
3.6. Reformas constitucionales del 16 de diciembre de 1946, del 19 de junio de 1967 y del 29 de julio de 1987	112
3.7 Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2000	113
3.8. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir de 2006	114
3.9. Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo que dio vida al Juicio en Línea.	115
3.10. Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que incorporó el Juicio en la vía Sumaria.	117
3.11. Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para instaurar el principio de mayor beneficio.	119
3.12 El futuro del contencioso administrativo federal.	121
CAPÍTULO CUARTO.- NUEVA LEY DE AMPARO. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE INMUTABILIDAD DEL ACTO IMPUGNADO EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL	
4.1. El respeto del derecho a tutela jurisdiccional efectiva en el contencioso administrativo federal	123
4.2. La observancia del principio de mayor beneficio en las sentencias definitivas emitidas en el contencioso administrativo federal	125
4.3. Evolución de la justicia administrativa con respecto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva	127
4.4. Respuesta a la hipótesis	128
4.5. Propuestas de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	131
CONCLUSIONES	137

FUENTES DE INFORMACIÓN 139

Anexos 142

RESUMEN

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva consagra la impartición de justicia completa que estriba en el pronunciamiento de todos los aspectos debatidos.

En el contencioso administrativo federal se dirimen los conflictos que se suscitan entre la administración pública y el gobernado. En el dictado del fallo definitivo, atendiendo al principio de mayor beneficio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa analiza los conceptos de impugnación encaminados a controvertir el fondo del asunto; sin embargo los vicios de falta o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto impugnado, trae como consecuencia la declaratoria de nulidad para el efecto de que la demandada emita uno nuevo subsanándolo, lo que conlleva la prosecución de otro juicio que atienda al fondo.

La Ley de Amparo vigente a partir del 2 de abril de 2013, establece una excepción al principio de inmutabilidad del acto administrativo, obliga a la responsable a rendir el informe justificado fundando y motivando el acto reclamado o a complementar su insuficiencia en esos aspectos, habilitándose la posibilidad de ampliar la demanda de garantías; el acto reclamado se analizará considerando la fundamentación y motivación que para completarlo se haya expresado en el informe; de subsistir la inconsistencia en la sentencia se estimará que éste presenta un vicio de fondo que impide su reiteración.

De implementarse en el contencioso administrativo federal dicho principio y la posibilidad de ampliar la demanda respecto de la fundamentación y motivación que exprese la autoridad al producir su contestación, de subsistir la ausencia o insuficiencia de ese requisito, en el análisis del acto impugnado que realice el Tribunal, estimaría que el acto presenta un vicio de fondo que impida a la demandada emitir otro, lo que redundaría en un mayor beneficio para el justiciable al ponerse fin a la controversia.

Palabras clave: Proceso Contencioso Administrativo Ley de Amparo

ABSTRACT

The right to effective legal protection enshrines the delivery of complete justice that lies in the pronouncement of all the aspects discussed in the lawsuit.

Disputes arising between the Government and the governed are settled in a federal contentious-administrative court. Before rendering any final decision, the Federal Court of Justice for Tax and Administrative Matters, in view of the principle of greater benefit, examines the challenges aimed at controverting the merits of the case. Nevertheless, if the annulment of the contested act is pronounced on grounds of lack or inadequacy of a statement of reasons in respect of the contested order, the defendant is required to issue a new one, correcting it, which always entails conducting another trial to go into the details of the merits of the case.

The Amparo Law of 2 April 2013 establishes an exception to the principle of the immutability of an administrative act, requiring the respondent to render a justified report that shall be supported by a statement of reasons concerning the contested act, or to complement its inadequacy in those aspects, enabling the possibility of demanding extended warranties. The contested act will be analyzed considering both the supporting statement and the statement of reasons manifested in the report. Should the inconsistency in the judgment persist, the opinion shall be deemed to be flawed and the verdict shall be null and void.

If such principle should be implemented in the federal contentious-administrative court and the possibility of extending the lawsuit regarding the supporting statement and the statement of reasons expressed by the authority when producing its reply; or if the lack or inadequacy of such requirement persisted in the analysis of the controverted act performed by the Court, then it would be deemed that the contested decision is flawed, preventing the respondent to issue a new one. This in turn would result in a greater benefit for the applicant, since it would definitely put an end to the controversy.

Keywords: contentious-administrative court Amparo Law

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo denominado Nueva Ley de Amparo. Excepción al Principio de Inmutabilidad del Acto Impugnado en el Contencioso Administrativo Federal, se eligió dada la práctica profesional de la sustentante quien actualmente se desempeña como Secretaria de Acuerdos de la Sala Regional del Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa e imparte las materias de Derecho Fiscal I y II, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Atendiendo al criterio del Dr. Gumesindo García Morelos, en la obra Nueva Ley de Amparo Derecho Convencional de los Derechos Humanos, en el sentido de que la protección constitucional de los derechos y libertades en nuestro país *“residen en el trio garantista el proceso de amparo (art, 103 y 107) el juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano (art 99 fracción V) y los procesos contenciosos administrativos (73 XXIX-H y 116 fracción V)”* –los dos últimos que permiten la inaplicación de aquellas normas que resulten inconvenientes- en la investigación se abordan dos de esas figuras fundamentales para la protección de los derechos fundamentales: se aborda el estudio del contencioso administrativo federal a la luz del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que regula los principios de justicia pronta, completa imparcial y gratuita, tópico respecto del que se pronunció el Máximo Tribunal en nuestro país en la jurisprudencia 192/2007 y juicio de derechos fundamentales en donde observando al principio de mayor beneficio y la excepción al principio de inmutabilidad del acto impugnado se concreta el acceso a la justicia completa.

La hipótesis se planteó partiendo del derecho a la tutela judicial efectiva y como esa prerrogativa se ve reflejada en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, medio de defensa al alcance del gobernado en contra

de actos de la Administración Pública, cuyas bases encontramos en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal.

Siendo la fundamentación y la motivación del acto administrativo uno de sus requisitos de validez, según lo disponen los artículos 16 de la Carta Fundamental, 3º, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, cuya exposición expresada en el cuerpo mismo del acto de autoridad permite al gobernado cuestionar esa determinación, la sustentante se cuestionó en qué sentido se pronuncian las sentencias que se dictan en el proceso contencioso administrativo federal en los supuestos en los que el justiciable se duela de la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto de autoridad controvertido y si en este juicio se resuelve el fondo del litigio, dado que en la práctica profesional se advierte que en ese supuesto, el justiciable obtiene una sentencia de nulidad para el efecto de que la demandada emita otro acto en el que se subsane esos requisitos, fallo que no resuelve el fondo del conflicto y que obliga al particular a iniciar una nueva contienda.

Teniendo en mente que la Ley de Amparo vigente a partir del 2 de abril de 2013, en el supuesto de que el quejoso se duela de la falta o insuficiente fundamentación y motivación del acto reclamado, instituyó la posibilidad de que en los actos materialmente administrativos, la autoridad expusiera esos elementos en el informe justificado, a efecto de que el quejoso estuviera en aptitud de controvertirlos vía ampliar de demanda, concentrando en un solo juicio de amparo el análisis de los requisitos del acto reclamado –formales y de fondo- se advirtió la necesidad de que ese procedimiento se implementara en el Contencioso Administrativo Federal, a fin de hacer realidad la justicia completa en este ámbito.

Los objetivos que se fijaron en el protocolo de investigación fueron los siguientes:

1. Definir el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en el Proceso Contencioso Administrativo Federal.
2. Analizar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada en el contencioso administrativo federal.
3. Examinar la evolución de la justicia administrativa respecto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.
4. Determinar si posible extender el complementar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada en el Proceso Contencioso Administrativo Federal.

Acorde con esos objetivos, el primer capítulo del trabajo se dedica al estudio del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva que fue definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que dispongan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Analizando el artículo 17 de la Constitución Federal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que en él se regula el derecho fundamental de acceso e impartición de justicia que consagra, entre otros principios, el de justicia completa consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos y que garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón.

El autor Miguel Acosta Romero, en su obra *Teoría General del Acto Administrativo* define al acto administrativo como *“una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente que, en ejercicio de la potestad pública. Esta*

decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"; en este primer capítulo se aborda el estudio de acto administrativo, sus elementos de validez y la presunción de legalidad de que goza. Cabe destacar que en ocasiones también el silencio de la autoridad representa una resolución que pone fin a un procedimiento administrativo por lo que se aborda la negativa ficta.

Se define al contencioso administrativo federal, en opinión de Arturo Rivas Iturbe, como el control de legalidad de índole jurisdiccional, que se identifica con el litigio administrativo, la acción administrativa, la pretensión procesal administrativa y con la institución destinada al examen de las pretensiones administrativas, de ahí que el presente trabajo se enfoque en el estudio y definición de los principios que lo rigen, destacándose los de litis cerrada y de adopción del proceso; en este apartado se abordan los distintos tipos de juicios de nulidad, de lesividad, tradicional, en línea y sus vías ordinaria y sumaria.

No es posible la comprensión del contencioso administrativo federal sin atender a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estrechamente relacionada con la procedencia del juicio dada la remisión prevista en el artículo 2º, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo lo que motivó su estudio en el primer capítulo.

Dada su trascendencia para los efectos del presente trabajo, en el apartado 1.6 se estudia los lineamientos que debe seguir el juzgador al momento de dictar la sentencia definitiva en dicho proceso.

A fin de cumplir con el primer objetivo que se planteó en el protocolo de investigación, a partir del apartado 1.7, se define al Juicio de Derechos Fundamentales, denominación que en opinión de los autores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, es acorde con el primer rubro de Constitución Federal denominado "*De los derechos y sus garantías*", autores que parafraseando a Miguel Carbonel en la obra "Los Derechos

Fundamentales en México” señalan que *el amparo es el juicio de derechos fundamentales, porque no tutela cualquier derecho humano sino únicamente los consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte*”; se conceptualiza al amparo, como lo señala el autor Raúl Chávez Castillo como *“un juicio constitucional extraordinario, que se inicia con la acción que ejercita cualquier persona individual o colectivamente ante los Tribunales de la Federación en contra de normas generales, actos de autoridad o de particulares en los casos expresamente señalados en la ley, cuando considere que han violado sus derechos humanos y/o garantías, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, teniendo por objetivo la declaración de inconstitucionalidad de esos actos o normas generales, invalidándose o modificándose con relación a quien(es) lo promueve(n) restituyéndolo(s) en el pleno goce de esos derechos y/o garantías, que han sido violadas y en caso de que se interponga contra actos de autoridades administrativas podrá beneficiarse, incluso a quien no ha promovido el amparo, sin perjuicio de la declaración general de inconstitucionalidad en los términos que fije la ley”*.

Se definen 4 puntos fundamentales que regulan al amparo indirecto por virtud de la nueva ley: El principio de mayor beneficio, la ampliación a la demanda, el plazo para rendir el informe justificado, y lo relativo completar la fundamentación y motivación del acto administrativo al rendirse dicho informe; este último supuesto, punto medular de la presente tesis, que representa una excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, en el que se aplican reglas procesales similares a las del contencioso administrativo federal en el tratamiento que se da cuando la resolución controvertida es la negativa ficta.

En el capítulo segundo se analiza la legislación aplicable al tema, partiendo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos y el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; posteriormente se estudia la legislación secundaria que regula los elementos de los actos administrativos

y fiscales, para posteriormente observar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, que nos orientan en el t3pico de la justicia administrativa, los lineamientos que deben seguirse para el dictado de la sentencia definitiva, los principio de mayor beneficio y de adopci3n del proceso que lo rigen. Por 3ltimo de abordan algunas tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito que nos ilustran respecto de la excepci3n al principio de inmutabilidad del acto impugnado en el juicio de amparo indirecto y como distintos tribunales colegiados de circuito han concluido que su aplicaci3n, no se contrapone con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva ni el principio de legalidad que debe observarse en el acto de autoridad, por el contrario asegura el equilibrio procesal.

En el cap3tulo tercero, se indagan los antecedentes del contencioso administrativo federal, los motivos que llevaron a la implementaci3n de los juicios en l3nea y sumario, que han permitido que la justicia administrativa sea pronta; se aborda la exposici3n de motivos relativa al principio de mayor beneficio que instruye que las sentencias que dicten por los magistrados integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa atiendan al fondo de la cuesti3n planteada; por 3ltimo se visualiza el futuro del contencioso administrativo federal, seg3n el Plan Estrat3gico 2010-2010 de dicho 3rgano jurisdiccional.

Por 3ltimo en el cap3tulo cuarto se exponen los razonamientos por los cuales se considera viable la implementaci3n de la excepci3n al principio de inmutabilidad del acto impugnado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, que ya existe en la Ley de Amparo respecto de los actos materialmente administrativos, para concluir con las propuestas de reforma.

CAPÍTULO PRIMERO. EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

En presente apartado se dedica al estudio de las figuras jurídicas relacionadas con el objeto de estudio se inicia con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el acto administrativo, sus elementos de legalidad, la negativa ficta y su presunción de legalidad.

Se continúa con la exploración doctrinal del proceso contencioso administrativo, sus principios, los distintos tipos de juicios, sus vías y las formas de promoverlo como son el juicio tradicional y en línea, por supuesto que para poder explorar la justicia administrativa es necesario conocer la competencia material del tribunal que la imparte, así como los principios que rigen el dictado de sus sentencias.

Finalmente en este apartado de analiza el juicio de derechos fundamentales.

1.1. El Derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva.

El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso a la justicia, bien puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita -esto es, sin obstáculos- a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.¹

En el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regula el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

¹ Ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 69/2013

sostenido jurisprudencialmente que ese derecho consagra en favor de los gobernados los siguientes principios:

a) De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

b) De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

c) De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad.

d) De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Lo anterior se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País, publicada en la página 209, Tomo XXVI, Octubre de 2007, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.²

1.2. El Acto Administrativo.

El acto administrativo constituye el medio por el cual la Administración Pública expresa su voluntad frente al gobernado.

1.2.1. Concepto.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en voz de Alfonso Nava Negrete y Enrique Quiroz Acosta, define al acto administrativo como:

“Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.”

En palabras de Miguel Acosta Romero el acto administrativo “es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”³

² ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

³ ACOSTA Romero Miguel. Teoría General del Acto Administrativo. Cuarta Edición. México. Editorial Porrúa; 2003; p. 439.

1.2.2. Elementos del acto administrativo.

De los conceptos que se plasmaron en el apartado anterior se deducen los elementos del acto administrativo, a saber: el sujeto o sujetos; la manifestación externa de la voluntad; el objeto y; la forma, en ese orden.

Respecto de los elementos del acto administrativo la enciclopedia ya mencionada, haciendo una comparación respecto del el acto civil señala los siguientes:

- a) Sujeto. Lo constituye el órgano administrativo;
- b) Voluntad. Equivalente al consentimiento en materia civil;
- c) Objeto. Que es producir efectos jurídicos, igual que el objeto del acto civil;
- d) Motivo. Es el antecedente de hecho o de derecho en que se origina el acto;
- e) Fin. Identificado con el propósito, objeto, o lo que pretende alcanzar la autoridad a través de esos efectos jurídicos, y;
- f) Forma. Que implica la expresión exterior de la voluntad de la autoridad administrativa.

Esa misma fuente de consulta señala que de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo los requisitos de validez de todo acto administrativo, son:

- a) Ser expedido por órgano competente;
- b) Tener un objeto que pueda ser determinable;
- c) Satisfacer el interés público;

- d) Constar por escrito;
- e) Estar fundado y motivado;
- f) Ser expedido conforme a los procedimientos previstos en la ley;
- g) Ser expedido sin que medie error, dolo o violencia.

1.2.3. Legalidad del Acto Administrativo.

Respecto de este tópico la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México refiere que *“el acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la Ley. Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de legalidad conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede emitir los actos que la ley le autorice”*; principio que se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad que se recoge en el artículo 16 de la Ley Fundamental.

El maestro Miguel Acosta Romero⁴ refiere a los requisitos constitucionales del acto administrativo e indica, haciendo referencia al artículo 16 de la Carta Magna, que de él se desprenden una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando va dirigido a los particulares y éste limite su esfera jurídica, requisitos que deben cumplirse por parte de las autoridades que los emiten:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente mediante oficio en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la

⁴ob. cit, p.453.

fundamentación y motivación y suscrito y firmado por el funcionario competente;

c) La fundamentación legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular y;

d) Motivación, la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas, anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

1.2.3.1 La Negativa Ficta.

La negativa ficta es una figura jurídica que tiene su origen en el Código Fiscal de la Federación.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en voz de Federico Quintana Aceves y Jaime E. Flores Carrasco señala que la creación del derecho que se tutela en la negativa ficta a favor del interesado es que éste no permanezca por tiempo indefinido en la incertidumbre de la negativa de la autoridad de resolver sus instancias, peticiones o recursos, en el plazo que la ley regula, generalmente ese plazo es de 3 meses.

1.2.3.2. Concepto.

Según la misma fuente de consulta, respecto de la negativa ficta doctrinalmente se conocen dos conceptos:

a) Es la resolución que deberá entenderse en sentido negativo y que se actualiza por el silencio de la autoridad cuando no hubiera atendido o resuelto las instancias, peticiones o recursos promovidos por el particular en un plazo de tres meses.

b) Es el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta ni resuelve en un determinado periodo.

El Plazo de 3 meses para que opere la figura jurídica de la negativa ficta empezará a correr a partir de que se presente la instancia o petición. Sin embargo si la autoridad requiere al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

1.3. La presunción de legalidad del acto administrativo.

Respecto de la presunción de legalidad del acto administrativo, la enciclopedia en comento advierte que la legalidad del acto administrativo no se presume como regla absoluta en la legislación administrativa. El Código Fiscal de la Federación si la previene. Esta presunción, cuando la norma jurídica lo establece, no inmuniza al acto administrativo frente a los tribunales; la consecuencia es práctica, y consiste en que la ilegalidad del acto debe acreditarse. La carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto es para quienes la invocan.

1.4. El Proceso Contencioso Administrativo.

El Procedimiento Contencioso Administrativo, por su denominación en la ley de la materia tiene matices singulares, como se precisará, es formalmente un proceso.

En cuanto a las definiciones de la palabra proceso, la doctrina se orienta en dos sentidos, uno estrictamente jurídico como parte del derecho procesal y en sentido menos formal en cuanto actividad que desempeña el estado a través de los órganos jurisdiccionales, el presente estudio se centrará en el proceso en cuanto actividad jurisdiccional.

En palabras de Giuseppe Chiovenda “*el proceso es el conjunto de actos, pero no desligados, sino de una sucesión de actos coligados para el fin común de la actuación de la voluntad de la ley y procediendo ordenadamente al alcance de este fin; de aquí el nombre de proceso*”;⁵ así mismo el maestro Cipriano Gómez Lara nos dice que proceso es “*el conjunto complejo de actos de las partes interesadas, del órgano jurisdiccional, y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que están encaminados a la aplicación de la ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo*”.⁶

Sin embargo la nobleza del proceso y su trascendencia está en que “el proceso no es un fin sino un medio; pero el medio insuperable de la justicia misma”,⁷ por lo que Giuseppe Chiovenda enfatiza que “*nadie podrá negar que el destino del proceso es hacer justicia*”⁸ y para ello es necesario se cumplan con las garantías necesarias, tales como las relativas al debido proceso.

1.4.1. Contencioso Administrativo.

“El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses.”⁹

En opinión de Manuel Argañaras “la materia contenciosa administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses”,¹⁰ concepto que resulta preciso y completo al señalar no sólo la materia del contencioso, sino además al establecer *las partes* de dicha contienda y el motivo que generalmente le da origen.

⁵ CHIOVENDA, Giuseppe, *Curso de Derecho Procesal Civil*, Vol. 4, trad. Enrique Figueroa, México, Ed. Mexicana, 1997, p. 27.

⁶ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “*Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*”, México, D.F., t. I., 2001, p. 12

⁷ COUTURE, J. Eduardo, “*Estudios, Ensayos y Lecciones de Derecho Procesal Civil*”, *op. cit.*, p. 61

⁸ CHIOVENDA, Giuseppe, “*Curso de Derecho Procesal Civil*”, *op. cit.*, p. 23.

⁹ LUCERO Espinosa, Manuel, “*Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*”, ed. 9ª, México, D.F., Ed. Porrúa, 2006, p. 21.

¹⁰ ARGÑARAS, J. Manuel, “*Tratado de lo Contencioso-Administrativo*”, Ed. Tipográfica Editora, Argentina Buenos Aires, 1955, p. 43.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Espasa, Contencioso-Administrativo es el *“Proceso que se sigue ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, contra resoluciones de la Administración”*, concepto del que se desprenden tres aspectos fundamentales: el primero consiste en que el contencioso administrativo es un proceso; el segundo, que dicho proceso se sigue ante los órganos jurisdiccionales especializados en la materia, generalmente Tribunales de lo Contencioso Administrativo o llamados también Tribunales de Justicia Administrativa, independientemente del sistema de Justicia Administrativa en el que se encuentren; y el tercer elemento es, que el Contencioso Administrativo resuelve controversias que se susciten entre la Administración Pública y los gobernados.

Otro concepto lo aporta el reconocido administrativista Alfonso Nava Negrete, quien señala que *“el contencioso administrativo aparece como un proceso administrativo promovido por los administrados o la administración pública y contra los actos de esta última ante los órganos jurisdiccionales”*.¹¹

“El Contencioso Administrativo en nuestros días aparece como un control de la legalidad de índole jurisdiccional, que se identifica con el litigio administrativo, con la acción administrativa, con la pretensión procesal administrativa y con la institución destinada al examen de las pretensiones administrativas.”¹²

Por otra parte, analizado el proceso podemos decir que es correcto identificar al Contencioso Administrativo formal y materialmente como un proceso jurisdiccional, que incluye materias como Derecho Procesal Administrativo, Derecho Administrativo, etc., pues el primero como ya se ha precisado, implica una contienda sometida al conocimiento de un tercero imparcial (Tribunal de Justicia Administrativa o Tribunal de lo Contencioso Administrativo) a fin de obtener de él una resolución judicial, con la singularidad de que por lo menos una de esas partes es la administración pública.

¹¹ Citado por Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 37.

¹² RIVAS Iturbe, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 2004, p. 57.

El Contencioso Administrativo constituye un medio de control de la legalidad de los actos de las Autoridades Administrativas que materializa la *garantía de acceso a la Justicia Administrativa* de ahí su vital importancia en el Sistema Jurídico Mexicano.

Expuesto lo anterior, respecto del Contencioso Administrativo podemos decir que se ha convertido en una institución indispensable para garantizar el *Estado de Derecho*, ello por tener como objetivo el control de legalidad de la actividad administrativa, constituye un instrumento al servicio de la tutela judicial efectiva para garantizar el sometimiento de la administración pública al imperio de la Ley.

1.4.2. Principios Procesales que rigen al Proceso Contencioso Administrativo Federal.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM –en voz de Héctor Fix-Zamudio- señala que los principios procesales son aquellos que orientan el procedimiento para lograr que el mismo pueda desarrollarse adecuadamente de acuerdo con la naturaleza de la controversia planteada.

La misma fuente de consulta indica que los principios procesales se refieren a la manera en que debe seguirse el procedimiento, como aspecto formal del proceso, para que el mismo pueda servir eficazmente a la solución de la controversia correspondiente.

Respecto de los principios procesales que regulan al Proceso Contencioso Administrativo Federal, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que se encuentran recogidos en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y advirtió que en ese numeral se regulan los principios de: a) tutela judicial efectiva; b) *pro actione*; b) *iura novit curia* y; d) de eficiencia, todos ellos previstos en los artículos 17 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; dicho órgano jurisdiccional sostuvo sustancialmente:

a) El principio de tutela judicial efectiva implica, en primer lugar, el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial, dando con ello inicio a la función de los órganos jurisdiccionales; en segundo, el relativo a que en dicho proceso se sigan las formalidades esenciales, a fin de no dejar al justiciable en estado de indefensión y, en tercero, el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución;

b) El principio *pro actione* que exige que los órganos jurisdiccionales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las reglas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto;

c) *El principio iura novit curia* que significa, literalmente, el Juez conoce el derecho, es utilizado para referirse al principio de derecho procesal según el cual, el Juez conoce el derecho aplicable y, por tanto, es innecesario que las partes prueben en un litigio lo que dicen las normas y;

d) El principio de eficiencia implica excluir cualquier interpretación que anule o prive de eficacia algún precepto constitucional, además de que aquélla no debe hacerse en función de la intención de las partes, sino a partir de la necesidad de producir un efecto útil en el momento de su aplicación¹³.

Respecto de los principios procesales que regulan el juicio contencioso administrativo el Maestro Gregorio Sánchez León¹⁴ refiere que son: a) Principio de definitividad; b) Principio de oficiosidad e inquisitivo o principio publicístico; c) Principio de la queja deficiente; d) Principio de igualdad de las partes en el

¹³ Tesis: I.4o.A.724 A., S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXXII, Octubre de 2010, p. 3150

¹⁴ SÁNCHEZ León Gregorio, ob. cit., p. 118.

proceso; e) Principio de *litis* cerrada; f) Principio de verdad material o sustantiva; g) Principio de verdad formal; h) Principio de legalidad de las formas; i) Principio de escritura; j) Principio jurídico de adopción del proceso contencioso administrativo; k) Principio de congruencia; l) Principio de eventualidad.

Dado que los referidos principios se expusieron por el Maestro Sánchez León acorde con el derogado Título VI del Código Fiscal de la Federación, su explicación se plasma, en lo conducente, acorde con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo vigente y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

a) Principio de definitividad. Este principio responde a la pregunta ¿Cuándo se debe acudir de manera procedente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa? de conformidad con lo previsto en el artículo 2o de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el juicio procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierte en unión del primer acto de aplicación; de igual forma las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que ésta es contraria a la ley.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa -que establece la competencia material de ese Órgano Jurisdiccional- en su antepenúltimo párrafo, refiere cuando las resoluciones susceptibles de controvertir en el proceso contencioso administrativo, se considerarán definitivas, a saber, cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El artículo 15 del último cuerpo de leyes invocado refiere que Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De donde se obtiene que el principio de definitividad referido al proceso contencioso administrativo, debe entenderse que sólo es procedente contra actos, resoluciones y procedimientos definitivos, esto es, aquellos que conforme a la ley ya no deben ser revisados de oficio, ni tampoco proceda contra ellos un recurso o medio de defensa de forzoso agotamiento, ante autoridades administrativas.

b) Principio publicístico. En opinión de Gregorio Sánchez León este principio es aplicable al proceso contencioso administrativo, porque –citando a José Ovalle Favela en su obra Teoría General del Proceso- *“en él se otorgan al juzgador mayores facultades para el impulso y dirección del proceso, así como para fijar el objeto del mismo”*. Se adecúa a dicho principio *“conforme al cual, el Magistrado instructor tiene mayores poderes en la conducción del proceso, obtención o manera de obtener las pruebas, con carácter imparcial, para regular e impulsar el desarrollo de la controversia en vista del interés público que impera en todos los elementos que integran la relación procesal.”*¹⁵

El principio que nos ocupa se desprende de los artículos 19, segundo párrafo, 41, 44 y 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que facultan al Magistrado Instructor para: 1. Emplazar de oficio a las autoridades que deban ser parte en el juicio aun cuando no fuesen señaladas por el actor como demandadas; 2. Hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba

¹⁵ SÁNCHEZ León Gregorio, Derecho. *Ob. cit.*, Tomo IV; pág. 124

pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes, así como proponer al Pleno o a la Sección del Tribunal, se reabra la instrucción para tales efectos; 3. Para desahogar la prueba testimonial requiriendo al oferente que presente a los testigos y cuando éste manifieste no poder presentarlos, los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale; podrán formularse por el Magistrado Instructor preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta; 4. Diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito; con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

c) Principio de suplencia de queja deficiente. En opinión del autor Gregorio Sánchez León este principio consiste en la facultad que la ley otorga al juzgador para que realice de manera oficiosa la corrección de omisiones, errores, imperfecciones o deficiencias legales, en que hubiera incurrido una de las partes, a fin de resolver la cuestión jurídica efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos por las partes y acorde con las constancias procesales, la intención y petición formulada.

Dicho principio procesal se ve reflejado en el proceso contencioso administrativo, entre otros, según el autor: 1. En el hecho de que el Magistrado Instructor corra traslado a la autoridad que estime debe considerarse demandada; 2. Cuando la resolución impugnada en el juicio es la recaída al recurso administrativo si se cuenta con elementos suficientes el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante; 3. En la corrección de la cita de los preceptos legales violados a fin de examinar en su conjunto los conceptos de impugnación expuestos en la demanda y; 4. El hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación en dicha resolución.

d) Principio de igualdad de las partes en el proceso. En la doctrina del derecho procesal civil cuando se alude a la *igualdad procesal* de las partes equivale a hablar de la garantía de jurisdicción; así mismo, José Ovalle Favela advierte que “*la igualdad de jurisdicción no es sino la manifestación específica del principio general de la igualdad de las personas ante la ley en el campo del derecho procesal, en donde se le conoce como igualdad de las partes en el proceso o más brevemente, igualdad procesal*”.¹⁶

e) Principio de *litis* cerrada y principio de *litis* abierta. Respecto del principio de *litis* cerrada en el proceso que se estudia se refiere a la exposición de los hechos y a la invariabilidad de la resolución impugnada en cuanto a su fundamentación y motivación¹⁷.

Ese principio se encuentra regulado en el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que instruye que al contestarse la demanda no podrá cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En este aspecto aunque el autor considera complementario, es necesario referir que el artículo 1º del último cuerpo normativo invocado, regula el principio de *litis* abierta cuando la resolución impugnada en el juicio es la recaída al recurso administrativo, cuando esta no satisfaga el interés jurídico del actor, se entenderá simultáneamente impugnada la resolución recurrida en la parte que continúe afectando, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

f) Principio de verdad material o sustantiva. Consiste en que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben descubrir la verdad real de los hechos que se investigan, se encuentra regulado en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que

¹⁶ OVALLE Favela, José, *Las Garantías Constitucionales del Proceso*, op. cit., p. 7.

¹⁷ SÁNCHEZ León Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*; México, D.F., Cárdenas Editores y Distribuidor, 2003, Tomo IV; p. 145.

¹⁷ *Idem*.

instruye que la sentencia definitiva resolverá sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo el Tribunal la facultad de invocar hechos notorios.

g) Principio de verdad formal. Este principio consiste en que los Magistrados deben tener por ciertos o auténticos todos los hechos que no hayan sido controvertidos en el proceso por las partes.¹⁸ La legislación vigente regula ese principio en el artículo 19 que señala que se tendrán por ciertos los hechos no contestados en la demanda.

h) Principio de legalidad de las formas. Consiste en que los actos procesales, deben adoptar la forma establecida por la ley y realizarse en un determinado tiempo y lugar¹⁹.

i) Principio de escritura. En contraposición con el principio de oralidad el proceso que se estudia es esencialmente escrito

j) Principio jurídico de adopción del proceso. Se explica en la medida en que el artículo 17 de la ley de la materia prevé la ampliación de la demanda cuando la autoridad da a conocer en la contestación el acto impugnado y su notificación o solo ésta, cuando el acto impugnado consiste en la resolución negativa ficta y cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones que sin cambiarse los fundamentos de derecho, no sean conocidas por el actor al presentarse la demanda, es decir que la *litis* se adoptará en la medida en que se de cualquiera de esos tres supuestos.

k) Principio de congruencia. El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo alude a este principio al regular que la sentencia que ponga fin al mismo se fundará en derecho y resolverá sobre la pretensión del actor en relación con la resolución impugnada, teniendo el juzgador la facultad de invocar hechos notorios.

¹⁸ SÁNCHEZ León Gregorio, *Ob cit.*, p. 157.

¹⁹ Ídem, p.157.

Es necesario enfatizar que con independencia de los principios que el autor Gregorio Sánchez León señala que el proceso que se estudia se rige por los siguientes:

l) Principio de instancia de parte. Porque el juicio debe ser promovido por la parte afectada por la resolución impugnada (el gobernado o la autoridad), así lo prevén los artículos 5º y 14 de la ley ya aludida, al prohibir la gestión de negocios y establecer como requisitos de la demanda el que se señale el nombre y domicilio del demandante.

m) Principio de agravio personal y directo, significa que el juicio debe ser promovido por la persona afectada o agraviada con una resolución administrativa, lo que se confirma por la causal de improcedencia regulada en el numeral 8, fracción I, de ese mismo cuerpo normativo, respecto de actos que afecten el interés jurídico del demandante, salvo en los casos de legitimación expresa en la ley en que se sustentó el acto impugnado.

n) Principio de relatividad de las sentencias. Consagrado en los artículos 50, 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las sentencias deben referirse al acto impugnado en el juicio reconociéndolo, validándolo o declarándolo nulo; se señala también que no se pueden modificar o anular los actos de las autoridades administrativas no impugnadas de manera expresa en la demanda.

1.4.3. Tipos de Juicios.

Históricamente en el Código Fiscal de la Federación y la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativos, se regularon lo que la doctrina ha denominado el juicio de nulidad y el juicio de lesividad, la primera de las denominaciones quedó superada –como se verá en el capítulo tercero del presente trabajo- porque el juicio contencioso administrativo no se constriñe a la declaratoria de nulidad del acto de autoridad controvertido por el gobernado,

sino que su evolución permite el reconocimiento de un derecho en favor del actor.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé, como ya se dijo, el juicio de nulidad en el que la parte actora es el gobernado, en contraposición con el juicio de lesividad en el que la parte demandante es la administración pública federal; el juicio tradicional o en papel en contraposición con el juicio en línea y el juicio ordinario en contraposición con el juicio sumario.

1.4.3.1. Juicio Tradicional.

Se encuentra definido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el Título I, Capítulo I, artículo 1-A, fracción XII, al señalar que es el Juicio Contencioso Administrativo Federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.²⁰

1.4.3.2. Juicio en Línea.

De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Título I, Capítulo, artículo 1-A, fracción XIII, que debe entenderse como Juicio en Línea “la substanciación y resolución del Juicio Contencioso Administrativo Federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta ley, a través del sistema de Justicia en Línea, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.”²¹

Tiene por objeto que todo el proceso, desde la demanda hasta la sentencia, se efectúe en línea, por INTERNET, lo que coadyuva al cumplimiento del artículo 17 Constitucional de impartir justicia pronta.

²⁰ Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011.

²¹ Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011.

De conformidad con lo previsto en el artículo 58-D de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el juicio en línea el expediente electrónico estará constituido por los archivos electrónicos o documentos digitales que conforman al Juicio Contencioso Administrativo Federal, ya sea texto, imagen, audio o video.

1.4.4. Vías.

Como ya dijo el Proceso Contencioso Administrativo se sigue en las vías ordinarias y la sumaria.

1.4.4.1. Vía Ordinaria.

El juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria “recibe esta denominación porque se encuentra destinado a la decisión de las controversias judiciales que no tengan señalada legalmente una tramitación especial.”²²

En efecto, por exclusión. Si la resolución que se pretende controvertir no se ubica en los supuestos de procedencia de la vía sumaria que se regula en el capítulo XI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entonces se está en presencia de un juicio que debe tramitarse en la vía ordinaria.

1.4.4.2. Vía Sumaria.

La expresión sumario supone la realización de un procedimiento sucinto y abreviado, sin perder las formalidades de un proceso normal o tradicional²³

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula la vía sumaria, cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado

²² ORTEGA Carreón Carlos Alberto, Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario, Primera Edición, Porrúa, México 2011, p. 89.

²³ ORTEGA Carreón Carlos Alberto. Ob. cit., p. 333.

al año al momento de su emisión o bien cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.²⁴

1.5. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el Órgano Jurisdiccional autónomo que resuelve las controversias que se susciten entre el gobernado y la Administración Pública Federal, derivado de la competencia material que le otorga la ley orgánica respectiva.

Fue creado por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 como un órgano de jurisdicción delegada y en una segunda etapa, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación – a partir del 1º de abril de 1967- se otorgó al mencionado tribunal plena autonomía para dictar sus fallos, lo que significó que ya no podía considerarse como un organismo de jurisdicción delegada.

Respecto de la organización del Tribunal, jurisdiccionalmente hablando, se integra por una Sala Superior, Salas Regionales en 21 regiones del Territorio Nacional y las salas especializadas en Materia de Propiedad Intelectual, en el Juicio en Línea y en Materia Ambiental.²⁵

1.5.1. Competencia Material.

Respecto de la competencia material del órgano jurisdiccional que se estudia, la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en voz de Héctor Fix-Zamudio,

²⁴ Artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

²⁵ Artículos 21, 23 y 23 bis del reglamento interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

señala que las controversias de las que conoce se puede dividir en los siguientes sectores:

- a) En materia estrictamente tributaria;
- b) Sobre prestaciones de seguridad social;
- c) Contratos de obra pública y responsabilidad no delictiva de funcionarios y empleados federales y particulares involucrados en dichas responsabilidades;
- d) Las relativas a las garantías expedidas a favor de autoridades públicas;
- e) Las que se refieren a la indemnización que debe cubrir solidariamente el gobierno federal a favor de los particulares de acuerdo a lo establecido en el artículo 77 bis de la ley de responsabilidades;
- f) Las relativas a las materias señaladas por el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- g) Las que contraen a las sanciones a los servidores públicos en la citada Ley de Responsabilidades;
- h) Las que se refieren a las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- i) Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

1.6. Lineamientos para el dictado de las sentencias definitivas.

“La sentencia definitiva constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso,

y que además constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

Además, la sentencia se encuentra estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, en razón de que en ella el juzgador efectúa un silogismo lógico, en donde la premisa mayor resulta ser la norma jurídica, aplicable al caso de debate; la premisa menor corresponde a los hechos controvertidos; y la conclusión es el sentido de la sentencia”.²⁶

Entre los requisitos de las sentencias definitivas que se dictan en el Juicio Contencioso Administrativo el Maestro Manuel Lucero Espinosa en su obra Teoría y Práctica del Contencioso, señala en forma sucintamente, que los fallos deben observar los principios de: a) congruencia; b) motivación y c) exhaustividad los que se explican a continuación:

a) El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula el principio de congruencias al establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe ocuparse de todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, ocupándose primero de examinar aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los conceptos de impugnación y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes y por último el de no anular actos de autoridad no impugnados expresamente en la demanda.

b) Respecto de la motivación de la sentencia es necesario recordar que ese elemento constituye una garantía que tiene todo gobernado, consagrada en el artículo 16 de la Ley Fundamental, la motivación desde luego incluye la fundamentación, que se regula por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al establecer que éstas deben fundarse en derecho.

²⁶ LUCERO Espinosa Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, novena edición, México, Porrúa, 2006, p.244.

c) El principio de exhaustividad, que es consecuencia de los otros dos principios e implica que se traten todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes; empero, ese principio de exhaustividad en la mayoría de las ocasiones no se agota, pues con base en el principio de economía procesal el numeral señalado en el párrafo anterior igualmente preceptúa que cuando se hagan valer diversas causales de nulidad, la sentencia debe examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución controvertida.

En opinión Manuel Lucero Espinosa, la regulación en el dictado de las sentencias definitivas del proceso contencioso administrativo *“va encaminado a dar mayor seguridad jurídica al actor, en cuanto se busca que la sentencia establezca en definitiva la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, evitando con ello el constante reenvío a la autoridad para que corrija las violaciones de forma o de procedimiento y así mismo la constante impugnación de los actos de autoridad”*.²⁷

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala que, para el caso de que no existieran causales de ilegalidad que puedan llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana y solo existan dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento, el fallo deberá ser para efectos de que la autoridad demandada emita otra resolución corrigiendo el acto o reponiendo el procedimiento a partir de que se produjo la violación.

1.6.1. Análisis de oficio de la competencia y ausencia de fundamentación y motivación.

Otro de los lineamientos que debe seguir el juzgador al momento del dictado del fallo definitivo es el regulado en el artículo 51, antepenúltimo párrafo de la ley de la materia, que faculta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer valer de oficio, por ser de orden público, la

²⁷Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal; p. 252.

incompetencia de la autoridad demandada para: a) dictar las resoluciones impugnadas o b) para ordenar o tramitar el procedimiento del que derivó la resolución.

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el Tribunal podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que emitió o tramitó el acto o bien la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, casos en los que procederá a declarar su nulidad, no obstante que el actor no haya hecho valer en sus conceptos de impugnación dicha causal de ilicitud.

“Por otro lado, como se observa del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador al establecer los supuestos en que las sentencias de nulidad sean para efectos de emitir otra resolución, lo hace tomando en cuenta la causal de nulidad que se haya considerado fundada, lo que pone de manifiesto que independientemente de que se declare la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa, esto no impide a la autoridad el poder emitir una nueva en la que se subsanen las deficiencias en que incurrió en la primera”.²⁸

1.6.2. Principio de mayor beneficio.

El último párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, impone al tribunal la obligación de estudiar los conceptos de impugnación encaminados a controvertir el fondo del asunto, aun y cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad, por generar un mayor beneficio al actor.

1.7. El juicio de derechos fundamentales.

²⁸ LUCERO Espinosa Manuel, *ob. cit.*, p. 307.

La locución derechos fundamentales, para referir al juicio materia de estudio en el presente apartado, se obtiene de la obra denominada “*El Nuevo Juicio de Amparo guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*” que proporcionan los autores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, que en su opinión “*no se opone al primer rubro de la Constitución federal denominado “De los derechos y sus garantías.”*”²⁹

*Según su definición más lapidaria, los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados.*³⁰*Es entonces totalmente irreprochable que la Constitución hable de “derechos humanos” pues tales son los que tutela mediante sus disposiciones, más precisamente por eso, con todo rigor, estos derechos “constitucionalizados” son “fundamentales”.*

...

*Aun con los términos vigentes de nuestra Constitución, “sigue teniendo sentido usar la mucho más moderna e incluso apropiada denominación de derechos fundamentales.”*³¹ *Y el amparo es el juicio de derechos fundamentales, porque no tutela cualquier derecho humano sino únicamente los consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.*³²

La nueva ley de amparo es el resultado de la convocatoria del entonces Ministro Genaro David Góngora Pimentel, de 17 de enero de 1999 a la comunidad jurídica nacional y a la sociedad civil en general a la elaboración de una nueva ley de amparo, lo que produjo la edición del proyecto inicial que formuló el Máximo Tribunal, derivada del Congreso Nacional de Juristas que se celebró del 6 al 8 de noviembre de 2000 en Mérida, Yucatán.

El proyecto original de nueva ley de amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se convirtió en iniciativa de ley en 2004 en el Senado de la República, retomándose como iniciativa de ley hasta 2009. Después del debate

²⁹ FERRER Mac-Gregor, Eduardo, SÁNCHEZ Gil Rubén, *El Nuevo Juicio de Amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, sexta edición, Porrúa, México, 2014, p. 5.

³⁰ CARBONEL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, segunda edición, México, Porrúa-UNAM-CNDH 2006 PP. 6-10. referido por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, *ob. cit.*, p. 4.

³¹ Ídem.

³² Íbid., p. 6.

legislativo en ambas cámaras del Congreso de la Unión fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, el decreto por el que se modifican los artículos 94, 103 104, y 107 constitucionales, que implicó un cambio sustancial al juicio de amparo; y el 2 de abril de 2013 se publicó en el mismo órgano de difusión la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

No obstante de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, de gran trascendencia, ésta debe analizarse de manera conjunta con la reforma constitucional de derechos humanos, publicada en el 10 de junio de 2011, *“impone una determinada manera de concebir y garantizar esos derechos”*.³³

Esta reforma de 10 de junio de 2011 tiene gran importancia para el juicio de amparo, proceso que debe verso inverso en un nuevo paradigma constitucional, que promueve una cultura jurídica tendiente a la máxima eficacia de los derechos fundamentales. *“Estos y otros principios constitucionales sin duda deben determinar e impregnar el contenido del derecho procesal y la actuación cotidiana de los tribunales, pero esta influencia corresponde en grado máximo en el juicio de amparo que es precisamente el defensor de esos derechos”*.³⁴

El proceso mexicano de derechos fundamentales está sujeto a las condiciones que prevé el artículo 25.1 de Pacto de San José y su interpretación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos esto es: *“1) El Estado Mexicano debe velar, en términos generales, porque el juicio de amparo sea efectivo, entendiéndolo por ello que represente una posibilidad real de defensa del gobernado y que sea capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación y, en su caso, proporcionar una reparación; y 2) la obligación de adecuar el régimen interno del juicio de amparo al corpus iuris interamericano lo que comporta ajustar los preceptos domésticos a ese tratado y la jurisprudencia de*

³³ ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo, comentarios al artículo 103 constitucional, Derechos del Pueblo Mexicano, citado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, *ob. cit.*, p. 26

³⁴ FERRER Mac-Gregor, Eduardo, SÁNCHEZ Gil Rubén, *idem*.

ese tribunal o interpretarlos conforme a tales elementos normativos, y asimismo suprimir prácticas que entorpezcan su cumplimiento e incentivar las que contribuyan a él.”³⁵

Otra repercusión de la indicada reforma sobre derechos humanos fue la inclusión del sistema de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, al resolver el 14 de junio de 2011 sobre implicaciones y consecuencias para el Poder Judicial de la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla, *la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció -a muy grandes rasgos- “que el vigente artículo 1° constitucional y el deber de tutelar los derechos humanos que impone a todas las autoridades en su esfera de atribuciones, entraña que los jueces puedan inaplicar normas generales contrarias a la Constitución o al derecho internacional de los derechos humanos”.*³⁶

En el presente apartado se realiza un análisis de los principios rectores del nuevo juicio de amparo, con el objetivo de visualizar aquellos tópicos que resultan relevantes para el contencioso administrativo federal y en concreto con el principio de inmutabilidad del acto administrativo objeto de estudio del presente trabajo.

1.7.1. Concepto. *“El amparo es un juicio constitucional extraordinario, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona individual o colectivamente ante los Tribunales de la Federación en contra de normas generales, actos de autoridad o de particulares en los casos expresamente señalados en la ley, cuando considere que han violado sus derechos humanos y/o garantías, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, teniendo por objeto la declaración de inconstitucionalidad de esos actos o normas generales, invalidándose o molificándose con relación a quien(es) lo promueve(n), restituyendo(s) en el pleno goce de esos derechos y/o garantías,*

³⁵ FERRER Mac-Gregor, Eduardo, SÁNCHEZ Gil Rubén, *El Nuevo Juicio de Amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*, sexta edición, Porrúa, México, 2014, p. 5.

³⁶ Pleno, varios 912/2010, invocado por FERRER Mac-Gregor, Eduardo, SÁNCHEZ Gil Rubén, *ob. cit.*

que han sido violadas y en caso de que se interponga contra actos de autoridades administrativas podrá beneficiar, incluso a quien no ha promovido el amparo, sin perjuicio de la declaración general de inconstitucionalidad en los términos que fije la ley.”³⁷

1.7.2. Naturaleza Jurídica. *“El juicio de promovido ante Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito se entiende que es un juicio, toda vez que se inicia con una demanda, siguiéndose todos los actos procesales que culminan con una sentencia. Sin embargo, en juicio de amparo directo se ha entendido como un recurso, en que tiene todas las características de este, en que el tribunal de amparo se convierte aparentemente en un tribunal revisor porque ejerce control de legalidad, ya que analiza las violaciones que eventualmente se pudieran haber cometido a las leyes ordinarias en el transcurso de un proceso o en la resolución definitiva sin recurso,”*³⁸ sin embargo debe acotarse que tanto la Constitución Federal y la Ley de Amparo le otorgan la categoría de juicio.

La acción de amparo. *“Es una garantía constitucional que tiene toda persona física o moral como gobernado, de acudir ante los Tribunales de la Federación cuando considere que una norma general, acto de autoridad o acto de particular en los casos previstos por la ley, ha violado sus derechos fundamentales en las hipótesis previstas por el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que se le restituya en el goce y disfrute de esos derechos violados, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación (cuando se reclama actos de carácter positivo) u obligando a la autoridad a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el propio derecho exija. (Cuando se reclamen actos de carácter negativo o impliquen una omisión).”*³⁹

El Doctor Gumesindo García Morelos (en palabras de Augusto Mario Morello) señala que *“la garantía constitucional de amparo desarrollo un papel polifuncional, ya que tutela todos los derechos fundamentales, con excepción*

³⁷ CHÁVEZ Castillo, Raúl, Nuevo Juicio de Amparo, p. 23, Porrúa, México, 2014.

³⁸ CHÁVEZ Castillo Raúl. *ob cit.*

³⁹ CHÁVEZ Castillo, Raúl, Nuevo Juicio de Amparo, p. 25.

de los derechos políticos electorales, los cuales se encuentran se encuentran sujetos a un sistema de protección en el texto fundamental. Ambos instrumentos con sus características garantistas propias tienen como objeto de control jurisdiccional de: actos, omisiones y normas generales.”⁴⁰

La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en voz de los autores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, señala que Juicio de Amparo Mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que estas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

La misma fuente de consulta señala que en nuestros días, el juicio de amparo es una institución sumamente compleja, que protege prácticamente a todo el orden jurídico nacional, desde los preceptos más elevados de la Constitución (y actualmente de los tratados internacionales) hasta las disposiciones modestas de un humilde reglamento municipal. De acuerdo con esta gran extensión de los derechos tutelados y las funciones procesales que realiza, descubrimos cinco sectores:

a) En primer lugar, el Juicio de amparo realiza una función similar al *habeas corpus*, y en ese sentido se ha calificado como “*amparo libertad o amparo habeas corpus*”, ya que la protección puede solicitarse por toda persona que se encuentre en peligro de perder la vida por actos de autoridad.

b) En segundo término, el juicio de amparo puede emplearse para combatir las disposiciones legislativas, entendidas en un sentido amplio y material, es decir que incluye tanto las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, como los tratados internacionales aprobados por el

⁴⁰ García Morelos, Gumesindo, Nueva Ley de Amparo Derecho Convencional de los Derechos Humanos. Ubijus, México, noviembre 2013.

Senado y los reglamentos del presidente de la República, de los gobernadores de los estados, del Jefe del Distrito Federal, e inclusive de las autoridades municipales, cuando el afectado considere que las disposiciones respectivas contrarían la Constitución y entonces recibe el nombre de *amparo contra leyes*.

c) El amparo contra resoluciones judiciales que constituye el sector de mayor trascendencia desde el punto de vista cuantitativo.

d) Además de las funciones anteriores, el juicio de amparo absorbió la impugnación de los actos o resoluciones de la administración activa, tanto federal como de las entidades federativas cuando éstas no puedan controvertirse ante tribunales administrativos y desde este punto de vista se le ha considerado como proceso de lo contencioso administrativo.

e) El quinto y último sector del juicio de amparo mexicano se refiere al amparo social agrario y que establece un sistema de protección procesal en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria.

La nueva ley de amparo, establece en el artículo 1º, fracción I, la ampliación de ámbito de protección del juicio de amparo al contemplar el llamado amparo garantías, que procede contra normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, con lo cual se multiplican las normas que dan sustantividad al juicio de amparo en general.

Igualmente se establece que el juicio de amparo va a proteger al gobernado frente a actos u omisiones de particulares en los casos señalados en la propia ley y acota, que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y sus funciones están determinadas por una norma general.⁴¹

⁴¹ artículo 1º, último párrafo y 5º, fracción II, segundo párrafo.

En el caso del interés legítimo la nueva establece que el juicio de amparo podrá instarse por quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, individual o colectivo, y que el interés simple en ningún caso podrá invocarse como interés legítimo.⁴²

Se contempla también el amparo colectivo al establecer que podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos, cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, no obstante que deriven de actos distintos si les causa un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

La Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, regula el juicio de amparo indirecto en contra de las norma generales, actos u omisiones de autoridad que se prevén en el artículo 107 de la propia ley y el juicio de amparo directo que procede en contra de las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio previstas en el artículo 170 de la propia ley.

1.7.3. Juicio de Amparo Directo.

Entre las novedades de esta figura destacan tres medidas fundamentales para darle mayor concentración, a fin de evitar las dilaciones y abatir la mala práctica del “amparo para efectos”, a saber:

a) Se establece la figura del amparo adhesivo. Esto significa dar la posibilidad a la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, para promover amparo, con el objeto de fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio que determinaron el resolutivo favorable a sus intereses o para impugnar algún punto decisorio que les perjudica. Es importante destacar que si dichas personas no promueven el amparo adhesivo, precluirá su derecho para alegar posteriormente las violaciones que se hayan cometido en su contra.

⁴² artículo 5º, fracción I, primero y segundo párrafos.

b) En segundo lugar, se impone al quejoso y a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Al mismo tiempo, impone la obligación al Tribunal Colegiado de Circuito de decidir sobre todas las violaciones procesales, incluso las que advierta en suplencia de la queja. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo ni el tribunal las hizo valer de oficio, no procede legalmente que sean materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. Con esta medida se pretende que en un solo juicio queden resueltas todas las violaciones procesales.

d) La tercera medida, impone a los tribunales colegiados de amparo la obligación de fijar de manera precisa y clara los efectos de sus sentencias.

Se trata de una reforma trascendental que impacta en el Poder Judicial de la Federación, puesto que se cambian las reglas del juicio de amparo; así, empezamos a escuchar sobre la ampliación del ámbito de protección del juicio de amparo al integrarse en éste los derechos, reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

1.7.4. Juicio de Amparo Indirecto.

Dada la reciente entrada en vigor de la Ley de Amparo, a la fecha de elaboración del presente trabajo no existe doctrina respecto de la tramitación del juicio de amparo indirecto, de la lectura de ese cuerpo normativo se advierte:

a) Se conservan las hipótesis de procedencia de la acción de amparo, tratándose del amparo contra normas generales, se precisa qué se entiende por normas generales, se abre la posibilidad de considerar norma general a resoluciones de observancia general distintas a las enunciadas en la propia ley.

b) Se agrega la procedencia el juicio de amparo contra omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo⁴³ y aquellas que se originen en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio;⁴⁴ se adiciona la procedencia respecto de las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, las resoluciones de reserva o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.⁴⁵

c) Tratándose de la procedencia del amparo indirecto contra los actos de ejecución de sentencia, se modifica lo relativo al procedimiento de remate para establecer que por última resolución en esa etapa (remate) se entenderá aquélla que en forma definitiva ordene el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados⁴⁶ que implica que las partes sólo podrán promover el amparo indirecto contra dicha resolución.

d) Se permite expresamente la ampliación de la demanda de amparo en dos supuestos: cuando no hayan transcurrido los plazos para su presentación y cuando el quejoso tenga conocimiento de actos que guarden estrecha relación con los reclamados inicialmente, caso en que la ampliación deberá realizarse dentro de los plazos legalmente establecidos atendiendo la naturaleza de lo reclamado, condicionando la procedencia de la ampliación de demanda a que no se hubiere celebrado la audiencia constitucional o bien se presente nueva demanda.

e) La ampliación de demanda que se origina en el amparo contra actos materialmente administrativos cuando la autoridad responsable funda y motiva el acto reclamado o complementa su insuficiencia en el informe justificado, tema que se retomará más adelante.⁴⁷

f) Admitida que sea la demanda de amparo indirecto se señalará día y hora para la audiencia constitucional que se celebrará dentro de los 30 días

⁴³ 46 Artículo 107, fracción II.

⁴⁴ 47 Artículo 107, fracción III.

⁴⁵ 48 Artículo 107, fracción VII.

⁴⁶ 50 Artículo 107, fracción IV, párrafo tercero.

⁴⁷ Artículo 117, último párrafo de la Ley de Amparo.

siguientes, se pedirá el informe con justificación a las autoridades responsables para que lo rindan en el plazo de 15 días, mismo que se podrá ampliar por otros 10 días más, con el apercibimiento de tener por cierto el acto reclamado para el caso que no se rinda el informe, también se ordenará emplazar al tercero interesado y, en su caso, la apertura del incidente de suspensión; llegado el momento de la audiencia constitucional se desahoga conforme a las reglas tradicionales, dictándose el fallo correspondiente.

Los autores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil⁴⁸ destacan que derivado de la reformas la Constitución federal y la nueva ley de amparo en el amparo indirecto se aprecian 5 puntos fundamentales: lo relativo al principio de mayor beneficio, la ampliación a la demanda, el plazo para el informe justificado, la figura jurídica de complementación del acto reclamado y la suspensión, para los efectos del presente trabajo se abordan los 4 primeros, en esos tópicos los autores señalan fundamentalmente:

a) El principio de mayor beneficio. Tiene sustento en el artículo en el artículo 17 constitucional, *y puede formularse en términos generales diciendo que en juicio de amparo debe interpretarse y aplicarse la ley del modo que otorgue el mayor beneficio jurídico al quejoso. Su importancia es tal que hasta podríamos contarlo entre los “principios fundamentales” del juicio de amparo (instancia de parte agraviada, agravio personal, definitividad, etc.).*

El principio de mayor beneficio es una manifestación del pro persona que busca dar a los derechos fundamentales el máximo espectro de tutela, bajo la idea de que es necesario garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia. Su justificación yace en el fin de la acción de este proceso constitucional: proteger los derechos fundamentales. En función de lo anterior, el juicio de amparo debe ofrecer la mayor amplitud para salvaguardar esos derechos, en beneficio de la parte que se duele de su vulneración: la quejosa.⁴⁹

⁴⁸ El Nuevo Juicio de Amparo guía de la reforma constitucional y la nueva ley de a amparo, Porrúa, p. 181.

⁴⁹ FERRER Mac-Gregor Eduardo, SÁNCHEZ Gil Rubén, *ob. cit.*, p. 181.

Este principio es recogido por el artículo 189 primer párrafo de la nueva ley de amparo, alude a cómo deben estudiarse los conceptos de violación que se hagan valer en el amparo directo lo que debe regir para el amparo indirecto. *“Dicha analogía está justificada por la dimensión objetiva del artículo 17 constitucional que le aplicabilidad general y la habilita para permear en el resto de los componentes del sistema jurídico”*.⁵⁰

b) Ampliación a la demanda. Señalan los supuestos en los que esta procede, regulados en los artículos 111 y 117, último párrafo de la ley de amparo, a saber: *“1) cuando no haya fenecido el plazo para promover la demanda; 2) el quejoso conozca de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos inicialmente reclamados; 3) respecto de fundamentos y motivos complementarios de actos materialmente administrativos, manifestados por la autoridad en su informe justificado.*

El primero de dichos supuestos constituye una excepción al principio de consumación procesal según el cual los derechos y las facultades procesales se extinguen con el ejercicio válido de los mismos, operando su preclusión.

...

La segunda hipótesis quizá sea el caso más frecuente en la práctica, por relacionarse con las violaciones al derecho de petición, reclamadas mediante juicio de amparo. Se trata de la ampliación a la demanda -y quizá sus respectivas autoridades- de los que no tuvo conocimiento el quejoso, que guardan una relación tal con el originalmente impugnado que se justifica ampliar la demanda.

...

*La tercera hipótesis merece un tratamiento aparte en virtud de la polémica que la rodea.”*⁵¹

c) Plazo para el informe justificado. El artículo 117, primer párrafo de la nueva ley de amparo, señala que en el amparo indirecto la autoridad responsable

⁵⁰ Ídem, p. 182, en este apartado remitan a consultar el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA, tesis 1a. XXI/2013(10a).

⁵¹ FERRER Mac-Gregor, SÁNCHEZ Gil, *ídem*, p.184.

tendrá un plazo de quince días -naturales o hábiles según las normas relativas a su computo- para presentar su informe justificado, plazo que se contrapone con el artículo 149 de la antigua ley que estableció que el informe justificado debía rendirse en cinco días. *“No se entiende que dicho plazo sea triplicado ante una realidad y un sistema jurídico que permite la comunicación inmediata a través de medios telemáticos.”*⁵²

Como el lector podrá advertir los mismos autores dan un tratamiento separado a tema de complementar el acto administrativo, a cuyo estudio nos enfocamos a continuación.

1.7.5. Complementar la fundamentación y motivación del acto administrativo al rendirse el informe justificado.

En este nuevo procedimiento previsto en el juicio de amparo indirecto el quejoso tiene la posibilidad de ampliar la demanda, en aquellos casos en que se reclamen actos materialmente administrativos que carezcan de fundamentación y motivación o la que contenga resulte insuficiente. En estos casos la autoridad responsable en su informe justificado deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado, esto es, deberá subsanar la falta o la insuficiente fundamentación y motivación; con el informe así rendido se correrá traslado al quejoso para que en el plazo de 15 días amplíe la demanda de amparo, limitándose la ampliación a las cuestiones derivadas de la complementación hecha por la autoridad responsable en el informe justificado. Con la ampliación que proponga el quejoso se dará vista a la autoridad responsable y al tercero interesado, en su caso, a las diversas autoridades que se señalen en la ampliación refiriéndose la audiencia constitucional.⁵³

Destacan en este punto varias cuestiones, primero que la legislación hace una excepción al principio general de inmutabilidad del acto reclamado en el Juicio de Amparo Indirecto, aplicando reglas procesales similares a las del juicio contencioso administrativo en materia federal, lo que motiva la concentración

⁵² FERRER Mac-Gregor, SÁNCHEZ Gil Rubén, *ob. cit.*, p. 185.

⁵³ Artículo 117 último párrafo.

de planteamientos en una sola demanda de amparo evitando la formulación de una nueva demanda y segundo, se limita la ampliación a las cuestiones propuestas por la autoridad responsable en el informe justificado, ya porque se exprese la fundamentación y motivación del acto inicialmente reclamado o porque se complemente la insuficiencia de estos aspectos, permitiendo inclusive la concurrencia de autoridades responsables diversas.

Esta disposición se asemeja al tratamiento que, respecto a la negativa ficta, existe en el juicio contencioso administrativo federal y la finalidad de esta medida es la de evitar que, respecto de un mismo acto puedan instaurarse sucesivos juicios de amparo como ocurre en la actualidad, uno por la falta de fundamentación y motivación y una vez subsanado esto, si se concede el amparo, otro por las violaciones de fondo.⁵⁴

El hecho de que la ley de amparo obligue a la autoridad responsable a complementar la fundamentación y motivación del acto reclamado al rendir su informe justificado se perfecciona con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 124 de ley de amparo que establece que en los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

En opinión de Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil en la obra que hemos referido, esta disposición no complace a los estudiosos del tema por estimarse que esta oportunidad a la autoridad para suplir las deficiencias de sus actos hace nugatorio los derechos que se establecen en el artículo 16 constitucional.

Su postura al respecto es en el sentido de que esta disposición de la nueva ley de amparo es justificada a la luz del principio de economía procesal, y que esta

⁵⁴ Razonamiento expuesto por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en la tesis aislada IV.20.A.52 K.

disposición en relación con el artículo 124, último párrafo, (tomar en consideración la fundamentación y motivación que se exponga al rendirse el informe justificado) se busca remediar los llamados amparos para efectos de que la autoridad emita, con plenitud de jurisdicción, la misma resolución que se invalidó por vicios formales, pero que es correcta en el fondo; y que, en el mejor de los casos, luego cursará de nuevo su impugnación, aun a través de las instancias ordinarias, con los relativos costos económicos y temporales para el quejoso, la autoridad y los órganos jurisdiccionales. *La tutela jurisdiccional efectiva se inclina por preferir que la protección de los tribunales se dispense a problemas sustantivos, antes que a meros formalismos.*⁵⁵

Del presente capítulo podemos concluir que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defensa, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Ese derecho consagra en favor del gobernado, los derechos fundamentales de: a) Justicia pronto; b) Justicia completa; c) Justicia imparcial y d) Justicia gratuita. Interesa para este trabajo el principio de justicia completa, que consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos.

El acto administrativo constituye la manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés público, se rige por el principio de legalidad conforme al cual las autoridades sólo pueden emitir los actos que la

⁵⁵ Bonet Navarro, Ángel, Subsanción de efectos procesales y conservación de actos en el proceso civil, citado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, en la obra que hemos referido.

ley le autorice y debe contener. Entre otros requisitos constitucionales que debe reunir encontramos los de fundamentación legal y de motivación que implican que se invoquen los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico permite a la autoridad el acto dirigido al particular y por motivación, señalar las circunstancias de hecho y de derecho inmediata y anteriores del acto administrativo que lo originaron.

La negativa ficta es la resolución que deberá entenderse en sentido negativo y que se actualiza por el silencio de la autoridad cuando no hubiera atendido o resuelto las instancias, peticiones o recursos promovidos por el particular en un plazo de tres meses.

El Contencioso Administrativo Federal es el proceso a través del cual se resuelven las controversias que se susciten entre la Administración Pública y el gobernado; se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en forma tradicional (en papel) o bien en línea (por internet), en las vías ordinaria y sumaria.

Entre los principios reguladores del Contencioso Administrativo Federal encontramos el de *litis* cerrada y el de adopción del proceso, el primero de ellos alude a la invariabilidad de la resolución impugnada en cuanto a su fundamentación y motivación en la contestación a la demanda y el segundo que sobreviene cuando la autoridad al contestar la demanda da a conocer la resolución que se pretende controvertir y su constancia de notificación o ambas, se expone la fundamentación y motivación en que se sustentó la negativa ficta o se introducen cuestiones, que sin cambiar los fundamentos de derecho -de la resolución impugnada- son desconocidas por el actor al presentarse la demanda.

En el dictado de las sentencias definitivas el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad que emitió, ordenó o tramitó la resolución impugnada, además de la ausencia de fundamentación y motivación y aun

siendo fundados estos supuestos, atendiendo al principio de mayor beneficio el tribunal se encuentra obligado a analizar los conceptos de impugnación hechos valer por el actor encaminados a controvertir el fondo del asunto.

Una de las novedades del juicio de derechos fundamentales, regulado en Ley de Amparo vigente a partir del 2 de abril de 2013, la encontramos en el amparo indirecto contra actos materialmente administrativos, que establece una excepción al principio general de inmutabilidad del acto administrativo y obliga a la autoridad responsable, al rendir el informe justificado, a fundar y motivar el acto reclamado o bien a complementar su insuficiencia, casos en los que el quejoso estará en posibilidad de ampliar su demanda en esos aspectos, lo que motiva la concentración de planteamientos en una sola demanda de amparo evitando la formulación de una segunda; al dictarse la sentencia de amparo, el acto reclamado se analizará considerando la fundamentación y motivación que para completarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación la sentencia concesoria estimará que el acto reclamado presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

CAPÍTULO SEGUNDO. LITIGIOS EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, SU RESOLUCIÓN RESPECTO DE LA FALTA O INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

El presente capítulo tiene por objetivo analizar el sustento legal de la justicia administrativa, así como la forma en que se resuelve los litigios cuando el acto impugnado no cumple con el requisito de fundamentación y motivación o bien cuando esta resulta insuficiente.

Para ello se analizan las bases constitucionales de contencioso administrativo federal, el principio de legalidad que rige a los actos de autoridad, así como la legislación secundaria que regula a los actos administrativos y fiscales, incluyendo la negativa ficta.

Se analiza el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que establece la competencia material de ese órgano jurisdiccional y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a fin advertir las regulaciones relacionadas con las distintas vías del juicio – ordinario y sumaria- y la forma de acceder a ellos, es decir el juicio tradicional y en línea, ello con el objetivo de visualizar la forma en que la legislación ha pretendido dar cumplimiento al derecho fundamental de acceso a la justicia.

Se observan las etapas del proceso con el objetivo de tener presente los supuestos por los que procede la ampliación a la demanda inicial, cuestión que resulta trascendental identificar para estar en posibilidad de determinar si es posible agregar a estos supuestos el regulado en la nueva ley de amparo, es decir cuando la autoridad complete la fundamentación y motivación.

Se estudian las causales de ilegalidad en que puede incurrir la autoridad demandada al momento de emitir sus determinaciones y cuál sería el sentido del fallo que dictaría el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ello pasando por los lineamientos que para el dictado de sentencias se establecen en la ley de la materia.

Nos enfocaremos en el estudio del principio de inmutabilidad del acto impugnado que han emitido distintos tribunales federales y en qué casos su excepción resulta aplicable en la nueva ley de amparo.

2.1.-El Derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva.

Refiriéndonos a la Opinión Consultiva oc-9/87 del 6 de octubre de 1987. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2. 28 y 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, a que alude el Dr. Gumesindo García Morelos, en el apartado 6. Jurisprudencia, de la obra Nueva Ley de Amparo Derecho Convencional de los Derechos Humanos, el principio de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos, *“la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse, que para que para que el recurso exista, no basta con que este previsto en la Constitución o la ley con que sea formalmente admisible. Sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos, que por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias de un caso dado, resulten ilusorios”*⁵⁶. Teniendo este razonamiento en mente se procede al análisis del cuerpo de normas que da sustento al derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia y en forma concreta a la justicia administrativa.

El derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva o de acceso a la justicia se regula en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

⁵⁶ Criterio publicado por el Dr. Gumesindo García Morelos en la obra citada, p. 516

En el presente apartado se pretende analizar el sustento legal de ese derecho y la impartición de justicia en materia administrativa, para concluir como se resuelven los litigios en el contencioso administrativo federal respecto de la falta o insuficiente fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

2.1.1. Artículo 17 Constitucional. La garantía de acceso a la Justicia.

El artículo 17 de la Carta Fundamental en nuestro país regula la garantía de acceso a la justicia al disponer:

ARTÍCULO 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

2.1.2. Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho humano de acceso a la justicia.

Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado internacional al que se adhirió nuestro país el 24 de marzo de 1981 señala:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

2.1.3. Artículo 73, fracción XXIX-H. Sustento Constitucional de la Justicia Administrativa.

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, sustento de la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al disponer:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, 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.

2.1.4. El Principio de Legalidad previsto en el artículo 16 de la Carta Fundamental.

El artículo 16 de nuestro máximo ordenamiento prevé la garantía de legalidad que todo acto de autoridad debe observar al establecer:

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.

Hasta aquí queda expuesto el sustento del derecho a la tutela jurisdiccional Efectiva, regulado por el artículo 17 de la Constitución Mexicana y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así mismo se aprecia el sustento legal de la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el ámbito federal; por último uno de los requisitos que por disposición constitucional debe observar el acto administrativo, a saber la fundamentación y motivación.

A continuación se analiza la legislación secundaria relacionada con el tema del presente trabajo.

2.2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo constituye el instrumento legal aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada.

También se aplica dicho cuerpo normativo a los actos de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Es conveniente destacar que dicha ley no es aplicable a las materia fiscal tratándose de contribuciones y sus accesorios, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

A continuación se analiza cuáles son los requisitos que ese cuerpo normativo establece para los actos administrativos.

2.2.1. Requisitos del acto administrativo.

El artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula los elementos que deben observar los actos de autoridad al disponer cuales son los elementos y requisitos del acto administrativo:

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

Numeral del que se obtiene que uno de los requisitos que debe observar el acto de autoridad en el ámbito federal es el previsto en la fracción V, del artículo transcrito consisten en estar fundado y motivado.

2.2.2 Regulación de la negativa ficta.

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

Cabe hacer la aclaración que aún y cuando las resoluciones administrativas adolezcan de los requisitos a que se refiere el artículo que se estudia, estos se presumen legales como a continuación se expone.

2.2.3. Presunción de legalidad del acto administrativo.

Una de las características de las resoluciones y los actos administrativos es que ésta se presumirán legales y serán válidos hasta en tanto no se declare lo contrario por autoridad administrativa o jurisdiccional, así lo dispone el artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece que El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

2.3. Requisitos de los actos y resoluciones en materia fiscal.

Como se expuso en el apartado 2.2., a la materia fiscal (contribuciones y sus accesorios) no les es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; las autoridades fiscales deben constreñir su actuación a los requisitos previstos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

2.3.1. Requisitos del acto administrativo en el Código Fiscal de la Federación.

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

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

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

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

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

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

Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de este ordenamiento. En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.

Para dichos efectos, la impresión de caracteres consistente en el sello resultado del acto de firmar con la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, que se encuentre contenida en el documento impreso, producirá los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será

verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.

El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

Numeral del que se obtienen los *requisitos de los actos administrativos que se deban notificar en materia fiscal; para los efectos del presente trabajo importa destacar el previsto en la fracción IV, consistente en estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.*

2.3.2. La negativa ficta en materia fiscal.

Esta figura jurídica se encuentra regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que regula que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que se dicte.

Cabe aclarar que aún y cuando las resoluciones que se dicten en materia fiscal no reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 38 que se estudia, estos se presumen legales, así lo establece el artículo 68 del mismo cuerpo normativo.

2.3.3. Presunción de legalidad de los actos de autoridad en materia fiscal, al señalar que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Dicho numeral que es claro en señalar que los actos y resoluciones de este tipo se presumirán legales, salvo que el afectado niegue lisa y llanamente los

hechos en que la determinación se sustentó, caso en el que correrá a cargo de la propia autoridad demostrar esos hechos.

2.4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como su nombre lo dice, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa constituye el instrumento legal que da vida a dicho Órgano Jurisdiccional como un tribunal de lo contencioso-administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y las atribuciones que la propia ley establece; los artículos 14 y 15 de ese cuerpo normativo lo dotan de competencia material, lo que se traduce –acorde con el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo- en los supuestos de procedencia de Juicio Contencioso Administrativo Federal.

2.4.1. Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de 16 fracciones que hacen alusión a las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos respecto de los cuales procede el juicio contencioso administrativo, que fundamentalmente se pueden concentrar en: a) 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 o 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 o causen un agravio en materia fiscal; b) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; c). 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 o bien de 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; e) 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; f) 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; g) 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; h) . Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; i). 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; j). Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones del artículo 14; k) Las que se configuren por negativa ficta y l) Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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, así como 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.

Por virtud de lo regulado en el artículo 15 de la mencionada ley orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento

De lo que se colige no solo la procedencia del juicio en contra de las resoluciones y los actos administrativos, *decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos* que los particulares pueden controvertir en el proceso que nos ocupa, sino que igualmente se establece la competencia del tribunal en los casos en que sea la propia administración pública quien controvierta una resolución favorable al particular.

2.5. Legislación aplicable al Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

Los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se rigen por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a falta de disposición expresa resulta aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los artículos 1º y 2º de la propia ley limitan la procedencia del juicio a los siguientes presupuestos:

a) Las resoluciones recaídas a un recurso administrativo cuando ésta no satisfaga el interés jurídico del recurrente, caso en el que se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectando al recurrente, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, lo que se conoce como el principio de *litis* abierta.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional

competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

b) Por su parte el artículo 2º establece que el juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ya fueron reseñadas en el apartado 2.4.1., del presente trabajo.

c) En contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

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

2.5.1. Tipos de Juicios.

En este apartado nos referimos a los tipos de juicio únicamente en la forma en que los expedientes se llevan ante el tribunal, es decir el juicio en la vía tradicional o bien el juicio en línea, como a continuación se expone.

2.5.1.1. Juicio Tradicional.

El artículo 1-A, fracción XII de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo define al juicio tradicional que es el El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.

2.5.1.2. Juicio en Línea

En contraposición con el juicio tradicional la misma fuente de consulta señala que debe entenderse como juicio en línea que es la substanciación del proceso mediante un sistema informático denominado Sistema de Juicio en Línea, que es el sistema informático establecido por el tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

El juicio contencioso administrativo federal en línea se promueve, substancia y resuelve en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo X de la propia ley que se pone a la vista de los lectores como anexo en el presente trabajo, así como los lineamientos técnicos y formales, que para su puesta en operación se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2011.

2.5.2 Vías de tramitación del juicio.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal se tramita en las vías ordinaria y en sumaria.

En el subinciso 1.3.4.1 del presente trabajo se dijo que cuando se alude a la vía ordinaria se hace alusión a la decisión de la controversia que no contiene legalmente una tramitación especial, motivo por el que el presente apartado se destina al análisis del juicio en la vía sumaria que se substancia en los casos a que se refiere el Título II, Capítulo XI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.5.2.1. El Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía sumaria.

El artículo 58-1 de la Ley de la ley de la materia establece que el juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de

conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en el Capítulo XI del Título II de la ley respectiva y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley, dicho numeral dispone:

ARTÍCULO 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;
- II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;
- III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;
- IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, o
- V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersona en juicio.

En el mismo auto en que se admita la demanda, se fijará día para cierre de la instrucción. Dicha fecha no excederá de los sesenta días siguientes al de emisión de dicho auto, así lo dispone el artículo 58-4 de la ley de la materia.

Numerales de los que se colige la abreviación de los plazos para la presentación de la demanda y la contestación a la misma, así como el hecho de que desde la admisión de la demanda el Magistrado Instructor fije la fecha probable para el cierre de instrucción del juicio.

Por otra parte el artículo 58-5 del mismo instrumento legal establece que el Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar diez días antes de la fecha prevista para el cierre de instrucción.

Respecto de la ampliación de la demanda según lo prevé el artículo 58-6. El actor podrá ejercer ese derecho, en los casos a que se refiere el artículo 17 la ley, en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación de demanda

La parte demandada o en su caso el tercero, contestarán la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.

En la fecha fijada para el cierre de instrucción el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado, supuesto en el que deberá declarar cerrada la instrucción; en caso contrario, fijará nueva fecha para el cierre de instrucción, dentro de un plazo máximo de diez días.

Una vez cerrada la instrucción, el Magistrado pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes.

Por lo que es de concluirse que el Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía sumaria procede en contra de las resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de 5 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión o bien cuando estas se dicten en

contravención de las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; procedimiento en el que se abrevian los plazos -15 días- de las etapas de presentación de demanda y su contestación; la ampliación a la demanda y su contestación a 5 días.

Así mismo destaca que el juicio en la vía sumaria es resuelto por el Magistrado Instructor, es decir, para el dictado de la sentencia no se requiere la actuación de la Sala que actúa en forma colegiada por 3 magistrados.

2.6. Etapas del Proceso

En este apartado se analizan los plazos y requisitos para la presentación de la demanda y los documentos que deben anexarse a la misma, los relativos a la contestación, la ampliación y la contestación a la misma.

2.6.1. La Demanda.

El artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la forma en que el justiciable podrá presentar la demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

Dicho numeral regula los plazos en que la demanda deberá presentarse:

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

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

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

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

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el

demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

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

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

Los requisitos de la demanda los encontramos en el artículo 14 de la ley de la materia en la que se deberá indicar:

- I. El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, así como su dirección de correo

electrónico, cuando opte porque el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

La indicación de que se tramitará en la Vía Sumaria. En caso de omisión, el Magistrado Instructor lo tramitará en esta vía en los supuestos que proceda de conformidad con el Título II, Capítulo XI de esta Ley, sin embargo no será causa de desechamiento de la demanda, el hecho de que está no se presente dentro del término establecido para la promoción del Juicio en la Vía Sumaria, cuando la procedencia del mismo derive de la existencia de alguna de las jurisprudencias a las que se refiere el antepenúltimo párrafo del Artículo 58-2; en todo caso si el Magistrado Instructor, antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación planteados por la actora tienen relación con alguna de las citadas jurisprudencias, proveerá lo conducente para la sustanciación y resolución del Juicio en la Vía Ordinaria.

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

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

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

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

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

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

En los casos en que sean dos o más demandantes éstos ejercerán su opción a través de un representante común.

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

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

Si en el lugar señalado por el actor como domicilio del tercero, se negare que sea éste, el demandante deberá proporcionar al Tribunal la información suficiente para proceder a su primera búsqueda, siguiendo al efecto las reglas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto por la fracción I, de este artículo, las que corresponda hacérsele en el mismo, se efectuarán por Boletín Electrónico.

En tanto que el arábigo 15 refiere las documentales que el demandante deberá adjuntar a su demanda:

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

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

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

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

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

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

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

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

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el

archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

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

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

La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

2.6.2. Contestación a la demanda.

Respecto de los plazos para la contestación a la demanda, los requisitos y los documentos que deben anexarse a la misma, los artículos 19, 20 y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señalan:

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

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

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

ARTÍCULO 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

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

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

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

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

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

VI. Las pruebas que ofrezca.

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

ARTÍCULO 21.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

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

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

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

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

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

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

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

ARTÍCULO 22.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

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

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

En este apartado cabe destacar que en la contestación a la demanda la autoridad no podrá modificar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, en tratándose de la resolución expresa impugnada, en tanto que respecto de la resolución negativa ficta controvertida en esa etapa del proceso la autoridad se encuentra conminada a expresar los hechos y el derecho en que se apoye la misma.

2.6.3. Ampliación de demanda.

Como se expuso en el apartado 1.6.1 la nueva ley de amparo vigente en nuestro país adoptó algunos supuestos que para la ampliación de la demanda ya se contemplaban en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, concretamente el artículo 17 que señala:

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

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

Numeral del que se obtienen los supuestos por los cuales el actor puede ampliar su demanda, lo que deberá realizarse dentro del plazo de 20 días siguientes contados a partir de que surta efectos la notificación del auto que tenga por contestada la demanda.

2.6.4. Contestación a la ampliación de la demanda.

El mismo plazo de 20 días es el que tiene la autoridad demandada para dar contestación a la demanda así lo establece el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.6.5. Cargas probatorias.

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

Respecto de la carga probatoria en el Proceso Contencioso Administrativo Federal destacan 2 reglas fundamentales:

En primer término la que recae en el actor que pretende se le reconozca un derecho o bien la violación al mismos.

En segundo término y partiendo del hecho de que los actos y resoluciones de las autoridades se presumen legales, la carga de la prueba recaerá en la

autoridad demandada cuando el actor niegue en forma lisa y llana los hechos en que se sustentaron esos actos o resoluciones.

Reglas que se desprenden de lo previsto en los artículos 40 y 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que señalan:

ARTÍCULO 40.- En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

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

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

ARTÍCULO 42.- Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Por otro lado es necesario enfatizar que para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos el Magistrado Instructor, hasta ante del cierre de instrucción podrá acordar la exhibición de documentales, o bien ordenar la preparación y desahogo de la prueba pericial aun cuando tales medios de convicción no hubieren sido ofrecidos por las partes; así lo dispone el artículo 41 de la ley de la materia:

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

Respecto de la valoración de los medios de convicción el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone:

ARTÍCULO 46.- La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

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

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

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

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

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

2.6.6. Alegatos y Cierre de Instrucción.

Una vez concluida la sustanciación del juicio se abrirá el juicio a alegatos y concluido el término se dictará acuerdo de cierre de instrucción, tal y como lo dispone el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

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

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

2.7. Lineamientos para el dictado de las sentencias definitivas.

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece los lineamientos para el dictado de las sentencias definitivas, numeral del que se obtienen las siguientes:

- a) Se fundarán en derecho;
- b) Resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda.
- c) El Tribunal tiene la facultad de invocar hechos notorios
- d) Deberán de examinarse primeros las causales de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.
- e) En caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por omisión de requisitos formales o vicios de procedimiento la sentencia deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.
- f) La Sala podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados.
- g) Examinar en su conjunto los agravios, causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Numeral que establece:

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

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

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

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

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

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.

2.7.1. Causales de ilegalidad de la resolución impugnada.

Las resoluciones controvertidas en el proceso administrativo federal se declararán ilegales cuando sobrevenga alguno de los supuestos regulados en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que dispone:

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

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

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución

impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

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

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

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

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que

México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Del artículo transcrito se obtiene que una resolución administrativa debe declararse ilegal cuando se demuestre:

- a) La incompetencia del funcionario que la emitió, la ordenó o bien tramitó el procedimiento del que esta derivó.
- b) Cuando se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes, que dicha violación haya trascendido al sentido de la misma o bien ante la ausencia de fundamentación o motivación.
- c) Por vicios del procedimiento que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.
- d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o bien si a la resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas en cuanto al fondo del asunto.
- e) Cuando se haya dictado en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En este apartado conviene enfatizar que el artículo que se estudia instruye el estudio de oficio, por ser de orden público la incompetencia de la autoridad que emitió el acto controvertido, o de aquella que haya ordenado o tramitado el procedimiento incluso la ausencia total de fundamentación y motivación.

Así mismo, por ser el tema que motiva el presente trabajo se destaca que aun siendo fundada la incompetencia de la autoridad, de existir agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, de resultar fundado el Tribunal se encuentra obligado a analizarlos con base en el principio de mayor beneficio y procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada.

2.7.2. Sentido de las sentencias definitiva.

Los sentidos de las sentencias definitivas que se dictan en el Contencioso Administrativo Federal según lo instruye el artículo 52 de la ley del materia son los siguientes:

ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

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

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

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

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

Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

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

Del numeral anterior se destacan los sentidos de las sentencias definitivas, a saber, a) el reconocimiento de validez; b) la declaratoria de nulidad y c) la declaratoria de nulidad para que en el plazo de 4 meses la autoridad demandada emita otra siguiendo los lineamientos dictados por el Tribunal en la sentencia.

Importa para la presente investigación enfatizar que cuando el vicio de ilegalidad de la resolución combativa consista en la omisión de los requisitos

formales, incluida la ausencia de fundamentación o motivación, o bien, por violaciones del procedimiento, la sentencia que dicte la Sala del Tribunal será para efectos de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.

2.8. El juicio de amparo indirecto.

En este apartado es necesario enfatizar que la nueva ley de amparo se conserva el principio de inmutabilidad del actor reclamado regulado en el artículo 117 penúltimo párrafo de la ley de la materia que dispone que al rendirse el informe con justificación no procederá que la autoridad responsable pretenda variar o mejorar la fundamentación o motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, con la excepción a ese principio cuando el acto reclamado lo constituyen los actos materialmente administrativo.

Como se ha venido exponiendo para los efectos del presente trabajo interesa analizar el juicio de amparo indirecto, pero únicamente en lo relativo al supuesto en el que la ley prevé la obligación a cargo de la autoridad responsable de completar la fundamentación y motivación del acto reclamado y la posibilidad de respecto de estos aspecto se amplíe la demanda inicial; en el presente apartado se analizan los supuestos por los cuales la nueva ley de amparo permite la ampliación a la demanda, la obligación a cargo de la autoridad de completar la fundamentación y motivación del acto reclamado al rendir el informe justificado y las consecuencias jurídicas del incumplimiento a esta obligación al dictarse la sentencia definitiva.

2.8.1 Supuesto para la ampliación de la demanda inicial de amparo.

Artículo 111. Podrá ampliarse la demanda cuando:

- I. No hayan transcurrido los plazos para su presentación;
- II. Con independencia de lo previsto en la fracción anterior, el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación

con los actos reclamados en la demanda inicial. En este caso, la ampliación deberá presentarse dentro de los plazos previstos en el artículo 17 de esta Ley.

En el caso de la fracción II, la demanda podrá ampliarse dentro de los plazos referidos en este artículo, siempre que no se haya celebrado la audiencia constitucional o bien presentar una nueva demanda.

El artículo anterior deja de manifiesto los supuestos por los cuales la demanda de amparo puede ampliarse, dentro de los mismos plazos a que se refiere el artículo 17 de la propia ley, para los efectos del presente trabajo importa la regla general para interponer la demanda de amparo en contra de actos administrativos, es decir de 15 días a que se refiere el primer párrafo de este numeral.

Otro supuesto por el que podrá ampliarse la demanda de amparo indirecto es el previsto en el artículo 117 de la Ley de Amparo que a continuación se estudia.

2.8.2 Excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado en el juicio de amparo.

Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley.

En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes.

No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.

Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.

El numeral antes transcrito establece la obligación a cargo de la autoridad de rendir su informe con justificación dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes.

Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la celebración de la audiencia constitucional deberá mediar por lo menos un plazo de ocho días.

Destaca que en los asunto del orden materialmente administrativos, cuando en la demanda el quejoso aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y

motivación, en el informe justificado, la autoridad complementara en esos aspectos el acto reclamado, de lo que se correrá traslado al quejoso para que en el plazo de quince días realice la ampliación a la demanda en esos aspectos, es decir, en la parte en que la autoridad completó la fundamentación y motivación del acto reclamado.

2.8.3. Sentencias del juicio de amparo ante la falta o insuficiente fundamentación del acto reclamado.

En relación con los asuntos del orden administrativo el artículo 124 de la Ley de Amparo establece que al dictarse la sentencia se analizarán esos actos considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado, al señalar:

Artículo 124. Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.

En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

De donde se obtiene que al momento de dictarse la sentencia definitiva en el juicio de garantías el Juzgado de Distrito deberá tener en cuenta la fundamentación y motivación que se haya expresado al rendirse el informe justificado, pues ante la falta o insuficiencia de esos elementos estimará que el

acto reclamado presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

2.9. Jurisprudencia.

El presente apartado se dedica al análisis de las jurisprudencias que nos guían respecto de la interpretación de tópicos que al presente trabajo interesan, como lo son el Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el requisito del acto administrativo consistente en la fundamentación y motivación y como éste tópico se resuelve en las sentencias que actualmente se dictan en el Procedo Contencioso Administrativo.

2.9.1. Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

La Jurisprudencia con registro 172759, de la Primera Sala de Justicia de la Nación que adelante se transcribe se obtiene la definición de la garantía a la tutela jurisdiccional efectiva que en criterio de la referida Sala consiste en el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

La jurisprudencia anunciada que se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, identificada con la tesis 1a./J. 42/2007, es del tenor siguiente:

GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el

que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

Ahora bien, como ya se dijo en el capítulo primero del presente trabajo, la garantía individual del acceso a la justicia regulada en el artículo 17 de la Carta Magna se integra de diversos principios que deben ser observados por los órganos jurisdiccionales, entre los que se encuentra que el de justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

Así se pronunció la Segunda Sala del Máximo Tribunal en la Jurisprudencia con registro 171257, publicada en el Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007, Tesis: 2a./J. 192/2007, página: 209, que es del tenor siguiente:

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Amparo directo en revisión 821/2003. Sergio Mendoza Espinoza. 27 de junio de 2003. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 780/2006. Eleazar Loa Loza. 2 de junio de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.

Amparo directo en revisión 1059/2006. Gilberto García Chavarría. 4 de agosto de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro.

Amparo en revisión 522/2007. Gustavo Achach Abud. 19 de septiembre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Javier Arnaud Viñas.

Tesis de jurisprudencia 192/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de octubre de dos mil siete.

De igual forma la Segunda Sala del Máximo Tribunal en México, en sentencia de 3 de abril de 2012, al resolver la contradicción de tesis 540/2012, se pronunció respecto de la inconstitucionalidad del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, porque limita la posibilidad de ampliar la demanda en este proceso únicamente respecto de la resolución negativa ficta; de la opinión vertida en ese criterio destaca un interesante pronunciamiento en el sentido de que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se vulnera, cuando ante la imposibilidad de que el justiciable del proceso administrativo pueda formular la ampliación a su demanda, por supuestos distintos a la negativa ficta, porque entonces el juzgador sólo realizará un análisis fragmentado de la *litis*, es decir, en opinión de la sustentante el Código que se estudió por la Segunda Sala impide el acceso a la justicia completa. La jurisprudencia aludida es del tenor siguiente:

Derivado de lo anterior se publicó la jurisprudencia con registro 2003815, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1, Tesis: 2a./J. 69/2013 (10a.) Pag.650, que a continuación se transcribe:

AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, AL LIMITAR LA PROCEDENCIA DE ESA INSTITUCIÓN A LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO LEGAL Y A LA TUTELA JURISDICCIONAL. La citada disposición legal, al establecer que la ampliación de la demanda sólo procede tratándose de la resolución negativa ficta, excluye la posibilidad de ampliarla en aquellos supuestos en los que la

autoridad acompañe a su contestación las constancias relativas al conocimiento de los actos que la actora manifestó ignorar, en contravención al derecho al debido proceso legal contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad, pues impide a la demandante controvertir lo expresado por la autoridad en su contestación a la demanda y aportar las pruebas para desvirtuar las ofrecidas por aquélla. Asimismo, vulnera el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional previsto en el artículo 17 de la Norma Suprema, porque ante la imposibilidad de la actora de ampliar su demanda, la juzgadora realizará un examen fragmentado de la *litis*, que atenderá únicamente a los planteamientos formulados en la demanda y en la contestación, en detrimento de una impartición de justicia completa e imparcial, que impone a la autoridad jurisdiccional la obligación de pronunciarse en el procedimiento respecto de todos los aspectos debatidos y emitir una resolución apegada a derecho, sin favoritismo ni arbitrariedad.

SEGUNDA SALA CONTRADICCIÓN DE TESIS 540/2012. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México (actual Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito). 3 de abril de 2013. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Martha Elba de la Concepción Hurtado Ferrer.

Tesis de jurisprudencia 69/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de abril dos mil trece.

De lo anterior se concluye que el derecho a la Tutela Jurisdiccional efectiva deber completa, consecuentemente en todo proceso debe procurarse que el juzgador no realice un análisis fragmentado de la *litis* sometida a su consideración.

2.9.2. Fundamentación de la resolución impugnada.

Como se expuso en el capítulo primero de este trabajo uno de los requisitos del acto administrativo consiste en la debida fundamentación y motivación, respecto de este tópico los criterios del Poder Judicial de la Federación han sido bastos; para efectos del presente trabajo interesa analizar el criterio del

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, del Décimo Primer Circuito, que en la tesis I.4o.A, Jurisprudencia J/43, registro 175082, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Mayo de 2006, se pronunció por la finalidad de que se respete esa garantía individual, al señalar:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.

El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO**

Amparo directo 447/2005. Bruno López Castro. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Amparo en revisión 631/2005. Jesús Guillermo Mosqueda Martínez. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Amparo directo 400/2005. Pemex Exploración y Producción. 9 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales.

Amparo directo 27/2006. Arturo Alarcón Carrillo. 15 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco.

AMPARO EN REVISIÓN 78/2006. Juan Alcántara Gutiérrez. 1o. de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

De la Jurisprudencia transcrita destaca que el propósito primordial y razón de la fundamentación y motivación del acto administrativo consiste en que el gobernado conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, es decir, que la autoridad le dé a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa.

2.9.3. Sentencias definitivas en el Contencioso Administrativo.

Ya se expuso en el apartado 2.7.3, los artículos 51, fracción II y 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al dictarse la sentencia definitiva, cuando en la resolución impugnada se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que se afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en el fallo se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución.

En el presente apartado se analizan las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito que se han pronunciado respecto de la falta de fundamentación y motivación del acto impugnado en el contencioso administrativo y el sentido del fallo que ha de dictarse en ese proceso.

En la tesis IV.2o.C. J/12, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Febrero de 2011, página 2053, se realizó un análisis interesante respecto de la fundamentación y motivación; al respecto aquel órgano

jurisdiccional sostuvo, que en la contienda el juzgador debe advertir cuando en la controversia se alega la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada o bien cuando lo que se controvierte es que esa fundamentación y motivación es indebida.

En el primer caso, el juzgador observará si en efecto el acto contiene o no ese requisito, y en el segundo, es decir cuando la fundamentación y motivación es indebida, el juzgador se encuentra conminado a explicar por qué la invocación de los preceptos legales se estima errónea o porque la motivación es incorrecta o insuficiente.

La jurisprudencia invocada señala textualmente:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA O SE TACHA DE INDEBIDA.

Al atender un motivo de desacuerdo relacionado con la fundamentación y motivación, para producir una respuesta congruente debe, del contexto integral de la argumentación del inconforme, advertirse si lo que imputa es ausencia de aquélla, o solamente la tacha de indebida, pues en la primer hipótesis bastará observar si la resolución contiene o no argumentos apoyados en la cita de preceptos legales para quedar en aptitud de declarar fundado o infundado el atinente motivo de desacuerdo. En cambio, en el segundo supuesto, cuando la fundamentación y motivación se tachan de indebidas, es menester apreciar los argumentos del motivo de desacuerdo, expresados para explicar por qué la invocación de preceptos legales se estima errónea, o por qué la motivación es incorrecta o insuficiente, pues será a la luz de tales razones que pueda establecerse lo fundado o infundado de la inconformidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO

AMPARO EN REVISIÓN 15/2008. *****. 26 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Alejandro Cañizales Esparza. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 470/2009. Benito López Ibarra. 11 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Alejandro Cañizales Esparza. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo en revisión 410/2009. Eduviges Estrada Zapata viuda de Olivares. 11 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Alejandro Cañizales Esparza. Secretaria: Elvia Laura García Badillo.

Amparo directo 483/2009. Martha Patricia Aldrete Rodríguez. 25 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Alejandro Cañizales Esparza. Secretario: Lázaro Noel Ruiz López.

Amparo en revisión 245/2010. Scotiabank Inverlat S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Scotiabank Inverlat. 9 de septiembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: José Gabriel Clemente Rodríguez. Secretario: Fredy Francisco Aguilar Pérez.

El criterio anterior resulta importante para los efectos del presente trabajo, porque debe hacerse énfasis en que es precisamente ante la falta o insuficiencia de la fundamentación y motivación del acto administrativo que en la nueva ley de amparo, se obliga a la autoridad a completar el acto en esos rubros y la consecuente posibilidad de la ampliación de demanda de amparo indirecto.

Por otra parte, si bien el artículo 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula que ante la falta o insuficiencia de la fundamentación y motivación del acto controvertido, la sentencia debe ser para el efecto de que se emita una nueva resolución, también lo es que, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, en la Jurisprudencia con registro 163603, que se localiza en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Octubre de 2010 Tesis: XVI.1o.A.T. J/19, se pronunció en el sentido de que, si en la resolución impugnada se el juzgador advierte vicios formales, cuando ésta provenga de un procedimiento iniciado de oficio la sentencia definitiva que se dicte no puede válidamente obligar a la autoridad administrativa a que dicte una resolución por estar en presencia de facultades discrecionales y porque ello perjudicaría al administrado en vez de beneficiarlo, por tanto, sostuvo dicho órgano colegiado, la nulidad que se declare en la sentencia debe ser lisa y llana, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La jurisprudencia invocada señala:

MULTAS DERIVADAS DE LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES DE LOS CONTRIBUYENTES. SU NULIDAD POR VICIOS FORMALES DEBE SER LISA Y LLANA, AL HABERSE ORIGINADO CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES DE LA AUTORIDAD. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 158/2005-SS, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 149/2005, de rubro: "MULTAS FISCALES QUE NO CUMPLEN CON LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE ATENDERSE A LA GÉNESIS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECRETAR LA NULIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR DERIVAR AQUÉLLAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES.", consultable en el Tomo XXII, diciembre de 2005, página 366, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, reiteró lo considerado por el Pleno del propio Alto Tribunal en la diversa contradicción de tesis 2/97, en el sentido de que para determinar cuándo la sentencia de nulidad obliga a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución y cuándo no debe tener tales efectos, debe acudir a la génesis de la resolución impugnada para saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Así, en el primer caso, la reparación de la violación no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra para no dejar incierta la situación jurídica del administrado. En cambio, en el segundo, si el tribunal declara la nulidad de la resolución no puede, válidamente, obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley le otorga para decidir si debe obrar o debe abstenerse y para determinar cuándo y cómo debe hacerlo, pues ello perjudicaría al administrado en vez de beneficiarlo, al obligar a la autoridad a actuar cuando ésta pudiera abstenerse de hacerlo, pero tampoco puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución porque, con tal efecto, le estaría coartando su poder de elección. En esa virtud, la nulidad por vicios formales de las multas derivadas de la verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes, al haberse originado con motivo del ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad, pues no provienen de una instancia, recurso o petición del gobernado, es decir, de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, debe ser lisa y llana, como lo estatuye la fracción II del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO

Amparo directo 241/2010. Diseño Electrónico y Automatización, S.A. de

C.V. 18 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Jungo. Secretario: José Juan Múzquiz Gómez.

Amparo directo 246/2010. Manuel de Jesús Barrera Cervantes. 18 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretario: Juan Carlos Nava Garnica.

Amparo directo 263/2010. José Arreguín Rodríguez. 25 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretaria: Silvia Vidal Vidal.

Amparo directo 289/2010. Jaime Norberto Bautista Estrada. 2 de julio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús de Ávila Huerta. Secretario: Rogelio Zamora Menchaca.

AMPARO DIRECTO 287/2010. *****. 9 de julio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Jungo. Secretario: Juan Carlos Nava Garnica.

Nota: La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 158/2005-SS y 2/97 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXIII, enero de 2006 y VIII, septiembre de 2008, páginas 1529 y 7, respectivamente.

En la Jurisprudencia anterior el Primer Tribunal Colegiado de Circuito siguió los lineamientos fundamentadas de la Segunda Sala del Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 158/2005, que adelante se transcribe, respecto del tipo de nulidad que debe decretarse en el Juicio Contencioso Administrativo.

En dicha jurisprudencia se analizó el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 2005, aplicable a la materia que se estudia previo a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, criterio que resulta trascendente, porque no obstante que ese análisis se analizó desde la perspectiva del Código Fiscal de la Federación ya desde entonces el Máximo Tribunal en nuestro país dijo que cuando el acto administrativo impugnado emane de un procedimiento iniciado de oficio, en ejercicio de facultades discrecionales, la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede obligar a la autoridad a que dicte otra resolución, pues además de que no es dable al Tribunal sustituir a las autoridades demandada

en la apreciación de su oportunidad de actuar y ello podría perjudicar al administrado en vez de beneficiarlo; porque cuando se censura un acto administrativo por falta o insuficiente fundamentación y motivación no queda dirimido el problema de fondo.

El criterio invocado señala textualmente:

MULTAS FISCALES QUE NO CUMPLEN CON LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE ATENDERSE A LA GÉNESIS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y DECRETAR LA NULIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR DERIVAR AQUÉLLAS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES.

Tratándose de multas fiscales impuestas por las autoridades administrativas al descubrir la infracción de disposiciones fiscales con motivo del ejercicio de facultades de comprobación, declaradas ilegales por la Sala Fiscal por no reunir los requisitos formales a que se refiere el artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, de conformidad con la fracción II del artículo 238 del propio ordenamiento, la nulidad que debe decretarse al efecto debe atender a la génesis de la resolución impugnada y, en su caso, declarar la prevista en la fracción III, y párrafo final, del artículo 239 del mismo ordenamiento, toda vez que el acto administrativo sancionador que incumple con las exigencias formales aludidas es la culminación de facultades discrecionales ejercidas por las autoridades fiscales, de manera que en esta clase de asuntos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede obligar a las autoridades a que dicten una nueva resolución ante la discrecionalidad que la ley les otorga para decidir si deben obrar o abstenerse, pues además de que no es dable a dicho Tribunal sustituir a las demandadas en la apreciación de las circunstancias y en la oportunidad para actuar que les otorgan las leyes, ello podría perjudicar al administrado en vez de beneficiarlo; pero tampoco puede válidamente impedirse que la autoridad administrativa pronuncie nueva resolución, porque con tal efecto le estaría coartando su poder de elección. De ahí que cuando el acto discrecional sólo es censurado por falta de fundamentación y motivación no se viola, en perjuicio del particular, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se declara nulo el acto impugnado en términos del artículo 239, fracción III, y último párrafo, del Código Tributario Federal, ya que la norma resuelve el problema en su justa dimensión, en virtud de que el control que en la vía jurisdiccional ejerce el Tribunal indicado protege plenamente al particular del acto concreto, sobre todo si se tiene en cuenta que merced al vicio formal detectado, cuando se dicta la sentencia de nulidad en términos de la fracción II del mencionado artículo 238, no queda dirimido el problema de fondo de la multa impuesta, pues aún no se ha determinado si se realizó o no la conducta

infractora del contribuyente, ni se conoce si va a existir una nueva resolución en perjuicio del revisado o visitado.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 158/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito y Primero en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 11 de noviembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Tesis de jurisprudencia 149/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de noviembre de dos mil cinco.

Lo anterior deja de manifiesto que aun en el caso de que el justiciable obtenga una sentencia de nulidad lisa y llana –por falta de fundamentación y motivación- en tratándose del ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad, aún puede emitirse otra resolución precisamente porque el fondo no fue resuelto.

2.9.4. El Principio de mayor beneficio su aplicación en el Contencioso Administrativo

Precisamente por la problemática plasmada en el párrafo anterior, en el presente apartado se analizar el principio de mayor beneficio que obliga a las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada en el Contencioso Administrativo Federal.

Respecto de la observancia al principio de mayor beneficio ya se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia con registro 179367, tesis 3/2005, publicada en el Semanario Juridicial de la Federación y su Gaceta, febrero de 2005, Tomo XXI, página 5, que señala:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN

FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.

PLENO

[CONTRADICCIÓN DE TESIS 37/2003-PL.](#) Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco.

Del criterio anterior, llevado al Contencioso Administrativo Federal, se puede concluir que el mayor beneficio para el justiciable será la sentencia que elimine en su totalidad los efectos de la resolución controvertida, pues solo con ello se observará en su integridad la garantía de acceso efectivo a la justicia y, en particular, el principio de completitud que encierra la misma, conforme al cual las autoridades tienen la obligación de impartir justicia de forma completa, esto es, no sólo resolviendo todas las cuestiones ante ellas planteadas, sino atendiendo a aquellas que se traducen en un mayor espectro de protección para los justiciables, ello con el fin de privilegiar el derecho contenido en el

párrafo segundo del artículo 17 constitucional, conforme el cual se garantiza a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales en el país, se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que tengan aparejado un mayor beneficio jurídico para el gobernado.

Lo anterior, sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene sustento en el hecho de que la garantía de acceso efectivo a la justicia, contenida en el artículo 17 constitucional, debe respetarse no sólo desde una perspectiva formal, conforme la cual se establece la obligación del Estado mexicano de crear tribunales suficientes para que resuelvan las controversias que se susciten entre los particulares o entre éstos con la autoridad, y de esa forma evitar la justicia por propia mano.

Ya que para lograr un efectivo acceso a la justicia no basta con la posibilidad de acudir a dichos tribunales sino que es necesario, desde un punto de vista material, que en esos tribunales resuelvan de manera pronta, completa e imparcial las cuestiones que se someten a su jurisdicción.

En este sentido, se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el término completo que está establecido en el párrafo segundo del artículo 17 Constitucional, significa que la función jurisdiccional tiene que ocuparse en su actividad de abordar los temas principales a que hace referencia la controversia planteada, ya que con ello se logrará el mayor beneficio jurídico para los quejosos que acudan ante ellos.

En consecuencia, en el dictado de las sentencias definitivas el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligada a analizar de oficio la fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa, o bien cuando se hagan valer conceptos de impugnación en ese tópico, aun resultando fundados esos argumentos, por virtud de lo dispuesto por el artículo 51, último párrafo, de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que regula el principio de mayor beneficio, se encuentra obligado a estudiar esos

argumentos encaminados a controvertir el fondo, tal y como ya se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 33/2013, jurisprudencia 66/2013, dictada en sesión de 17 de abril de 2013, que es del tenor siguiente:

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 51, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGA AL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN TENDENTES A CONTROVERTIR EL FONDO DEL ASUNTO, AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO ADOLEZCA DE UNA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA. Del citado precepto, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, deriva que cuando la incompetencia de la autoridad resulte fundada y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán analizarlos, y si alguno de éstos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederán a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor. Por su parte, el principio de mayor beneficio implica que debe privilegiarse el estudio de los argumentos que, de resultar fundados, generen la consecuencia de eliminar totalmente los efectos del acto impugnado; por tanto, atento al artículo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que expresamente alude al principio indicado, las Salas referidas deben examinar la totalidad de los conceptos de anulación tendentes a controvertir el fondo del asunto, aun cuando se determine que el acto impugnado adolece de una indebida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada; obligación que, además, debe acatarse en todas las resoluciones emitidas por ese Tribunal a partir del 11 de diciembre de 2010, fecha en que entró en vigor la adición al señalado precepto legal, sin realizar distinciones respecto de los asuntos que estaban en trámite con anterioridad, o bien, de los iniciados posteriormente.

SEGUNDA SALA

CONTRADICCIÓN DE TESIS 33/2013. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 20 de marzo de 2013. Cinco votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Tesis de jurisprudencia 66/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de abril de dos mil trece.

2.10. Tesis que ilustran la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado en el juicio de amparo.

En el punto 2.8 se analizó que la nueva ley de amparo conserva el principio de inmutabilidad del acto reclamado regulado en el artículo 117, penúltimo párrafo, de la propia ley es decir, que la autoridad responsable, al rendirse el informe con justificación no podrá variar o mejorar la fundamentación o motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo.

En el presente apartado analizaremos cuatro tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito que nos orientan respecto de la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado en el juicio de amparo.

2.10.1. Casos en que resulta aplicable.

En la primera de las tesis que se estudian Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito sostuvo que el artículo 117 de la ley de amparo acota que el principio de excepción de inmutabilidad del acto reclamado es únicamente aplicable a los actos materialmente administrativo, es decir, al supuesto de procedencia del juicio previsto en el artículo 107, fracción II, de la Ley de la materia, a los denominados materialmente administrativos, excluyendo los actos de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

La tesis aislada IV.2o.A.49 K, del referido Órgano Jurisdiccional, publicada el 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación, página: 2235, señala textualmente:

AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD

RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHOS ASPECTOS, SÓLO ES APLICABLE EN RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO RELATIVO CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, DEL PROPIO ORDENAMIENTO.

Entre las reglas del juicio de amparo indirecto previstas en la ley de la materia, vigente desde el 3 de abril de 2013, el último párrafo de su artículo 117 establece que tratándose de actos materialmente administrativos a los que se atribuya la ausencia o insuficiencia de fundamentación y motivación, al rendir su informe justificado, la autoridad deberá complementar esos aspectos, caso en el cual deberá correrse traslado con el informe al quejoso para que, en el plazo de quince días, amplíe su demanda, la que se limitará a las cuestiones derivadas de la referida complementación. Ahora bien, desentrañar el sentido de la expresión "actos materialmente administrativos" contenida en dicha porción normativa, es necesario para delimitar el campo de aplicación de la referida excepción al principio general de inmutabilidad del acto reclamado, pues como tal, su aplicación es estricta, propósito para el cual resulta útil recordar que en la doctrina existen dos definiciones del acto administrativo, una denominada formal u orgánica, la cual lo concibe en función de su fuente, esto es, de que represente la actividad de una entidad orgánicamente integrada a la administración pública, con independencia del contenido del acto, y otra material o de contenido, que atiende predominantemente a su objeto, más allá de que su fuente esté o no integrada orgánicamente a la administración y, conforme a la cual, un acto materialmente administrativo es aquel que con independencia de que la entidad que lo emite se considere orgánicamente perteneciente a la administración pública, por su contenido material, tenga un objeto característico de los actos de dicha administración para la satisfacción de los intereses generales; siendo esta acepción la que se considera fue adoptada por el legislador en relación con el contenido del párrafo final del artículo 117 de la ley que se analiza. De esta perspectiva, se concluye que la excepción señalada no resulta aplicable respecto de los actos materialmente legislativos o jurisdiccionales, ni los correspondientes al ejercicio de la función persecutora del delito o a la facultad punitiva del Estado, previstos en las fracciones I, III, IV, V, VI, VII y VIII del artículo 107 de la propia Ley de Amparo como hipótesis de procedencia del juicio biinstancial, sino únicamente en relación

con su fracción II, pues sólo en ésta encuadran los actos denominados materialmente administrativos, es decir, actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

2.10.2. No contraviene el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Otra tesis que nos orienta respecto de la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado, que esta contraviene el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es la tesis aislada IV.2º.A.54 K, del mismo Tribunal, en la que se pronunció en el sentido de que esa figura jurídica no contraviene el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva en la medida en que: a) previo al dictado de la sentencia en la audiencia constitucional se anticipe la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación y en función de la complementación del acto en esos aspectos, b) se dé al quejoso la oportunidad de perfeccionar su defensa garantizándose que en la sentencia se realice un análisis integral del acto tanto en sus aspectos formales como sustantivos y c) asegurar el estudio y restauración de las violaciones sustantivas evitando el dictado de una resolución que atienda solo a las violaciones formales pero que postergue el estudio de los sustantivos; así medularmente se pronunció el tribunal al resolver la queja 147/2013, de la que emanó la tesis que es del tenor literal siguiente:

AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE

ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL DERECHO HUMANO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

Del artículo 117, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, se advierte que en el juicio de amparo indirecto se adopta, como regla general, el principio de inmutabilidad del acto reclamado, pues éste debe ser apreciado tal como aparezca probado, sin que sea dable a las autoridades al rendir su informe justificado, variar o mejorar la fundamentación del acto ni ofrecer pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso. No obstante, esa regla halla una excepción en el último párrafo del propio precepto, conforme al cual, tratándose de actos materialmente administrativos, al rendir su informe, la autoridad deberá complementar la ausencia o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto, caso en el cual, el quejoso podrá ampliar su demanda, a fin de impugnar los aspectos complementados. Así, dicha excepción permite que, previo al dictado de la sentencia en la audiencia constitucional, excepcionalmente, tratándose de actos materialmente administrativos, se anticipe la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación y, concomitantemente, en función de la complementación del acto en cuanto a esos aspectos, se dé al quejoso la oportunidad de perfeccionar su defensa, garantizando que en la sentencia se efectúe un análisis integral del acto, tanto en sus aspectos formales como sustantivos, con lo cual se logra, en principio, inmediatez en la reparación de las violaciones que, por ser fuente de inseguridad jurídica, impedirían al quejoso ejercer una defensa adecuada; también se aseguran el estudio y restauración de las violaciones sustantivas que llegasen a existir, evitando el dictado de una resolución que atienda sólo a los vicios formales pero que postergue el estudio de los sustantivos, en detrimento del deber de no repetición como subprincipio del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, en la medida en que conforme al contenido de este derecho humano, corresponde a los tribunales evitar dilaciones innecesarias en la resolución del

asunto y, en todo caso, en la restauración de los derechos vulnerados, a través de un procedimiento eficiente y eficaz, el párrafo final del artículo 117 de la Ley de Amparo no lo contraviene, pues anticipa al dictado de la sentencia la verificación del respeto al requisito constitucional de fundamentación y motivación, como garantía instrumental del derecho humano a la seguridad jurídica y, además, garantiza al gobernado la aptitud de defenderse y tiene como primer alcance el superar un estado de incertidumbre denunciado en su demanda, de suerte que si la autoridad complementa dichos aspectos, se adelanta un efecto restauratorio de la violación a un derecho humano y se logra que el quejoso conozca dentro del procedimiento de amparo, con mayor precisión, la naturaleza del acto, para perfeccionar su defensa ante el acto y dado su conocimiento integral.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

2.10.3. No contraviene el principio de legalidad.

El Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito sostuvo que la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado no contraviene el principio de legalidad y de seguridad jurídica previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal; estimó que la realidad impone reconocer la existencia de actos carentes de fundamentación y motivación, lo que faculta al gobernado a acudir a los órganos jurisdiccionales, empero atendiendo al mismo principio de legalidad todo acto de autoridad se presume legal y por ende válido, mientras no se demuestre lo contrario, por tanto el juicio de amparo constituye una garantía jurisdiccional de verificación de dichos requisitos y la posibilidad de que se acaten los mismos previo al dictado de la sentencia, lo que no supone un perfeccionamiento del acto reclamado, en razón de que este ya gozaba de la presunción de legalidad.

La tesis IV.2o.A.53 K, publicada el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación, es del tenor siguiente:

AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, COMO GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

Del artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, vigente desde el 3 de abril 2013, se advierte una excepción al principio general de inmutabilidad del acto reclamado en el amparo indirecto, la cual consiste en que tratándose de actos materialmente administrativos a los que se atribuye la ausencia o insuficiencia de fundamentación y motivación, al rendir su informe justificado, la autoridad deberá complementar dichos aspectos, caso en el cual, el quejoso podrá ampliar su demanda, a fin de impugnar los aspectos complementados; esto con el propósito de hacer eficiente el juicio de amparo y procurar que en un solo procedimiento se analicen tanto los vicios formales como los sustantivos del acto materialmente administrativo. Ahora bien, un recto entendimiento del principio de legalidad, como garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, cuya adopción para el orden jurídico nacional se refleja en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales de aquel derecho, lleva a reconocer que la sola preconización de dichos requisitos en sede constitucional no supone la inexistencia de actos de autoridad que los incumplan, sino que, en todo caso, si bien la realidad impone reconocer la existencia de actos carentes de fundamentación y motivación, por el alcance del referido precepto constitucional, el gobernado queda legitimado para recurrir a los mecanismos jurisdiccionales de control y demandar la anulación del acto, esto, en el entendido de que, por virtud del mismo principio de legalidad, constitutivo de un régimen de facultades expresas, todo acto de autoridad se

presume fundado en la ley y, por ende, válido, mientras no se demuestre lo contrario. En estas condiciones, de la manera en que opera el principio de legalidad, no es dable considerar que la excepción al principio inicialmente señalado lo contravenga, pues no permite la existencia de actos carentes de fundamentación y motivación, sino que, básicamente y en función de que el juicio de amparo constituye, per se, una garantía jurisdiccional de verificación del cumplimiento de dichos requisitos, se establece la posibilidad de que se acaten, previo al dictado de la sentencia, lo que no supone un perfeccionamiento del acto reclamado hasta esa etapa, pues éste gozaba ya de una presunción de legalidad, conforme a la cual se aceptaba que presuntivamente representaba el ejercicio de una facultad prevista expresamente en una ley como expresión de la voluntad general soberana, siendo la confirmación o desestimación de esta presunción a lo que se encamina el mecanismo excepcional previsto en la disposición aludida de la Ley de Amparo y no a la afirmación de que los actos que carecen de fundamentos y motivos o que son insuficientes en dichos aspectos, deban considerarse ineludiblemente válidos, pues la disposición en análisis no excluye la posibilidad de que se declare la inconstitucionalidad del acto si no se complementa en cuanto a los aspectos formales indicados y tampoco esa complementación impediría el dictado de una sentencia de amparo, si el acto aún tiene otros vicios formales o sustantivos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

2.10.4. Asegura el equilibrio procesal.

En la Tesis aislada IV.2o.A.52 K, el Juzgador sostuvo que la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado que opera en los actos materialmente administrativos no es arbitraria ni opera aisladamente en virtud

de que el legislador adoptó medidas para asegurar el equilibrio procesal y excluir la denegación de justicia.

Señala que dicha figura no se explicó en las iniciativas que dieron lugar a la expedición de la ley de amparo, empero se encuentran antecedentes en el “Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” de la que se desprende como intención evitar que respecto de un mismo acto se instauren juicios de amparo sucesivos uno por la falta de fundamentación y motivación y una vez resuelto ello, otro por las violaciones de fondo.

En la tesis que se analiza para los efectos del presente trabajo destacan dos puntos fundamentales:

- a) Que el propósito de la excepción al principio de inmutabilidad del actor reclamado, es hacer eficiente al juicio de amparo, lo que es congruente con el principio de mayor beneficio que rige ese proceso –estudio de las violaciones relacionadas con el fondo- en el artículo 189 de la propia ley.
- b) Que dicha excepción no es arbitraria ni opera arbitrariamente, porque se acota a los actos materialmente administrativos y se regula por dos disposiciones complementarias como lo son la contenida en el artículo 117 de la propia ley, consistente en que una vez subsanada la falta o insuficiente fundamentación y motivación se correrá traslado al quejoso a fin de que produzca su ampliación a la demanda, corriéndose de esta el respectivo traslado a o las responsables para los efectos de su contestación.

El criterio referido se publicó en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, febrero de 2014, Tomo III, Página: 2233 y señala en sentido literal:

AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL

JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, NO ES ARBITRARIA NI OPERA AISLADAMENTE, PUES EL LEGISLADOR ADOPTÓ MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA ASEGURAR EL EQUILIBRIO PROCESAL Y EXCLUIR LA DENEGACIÓN DE JUSTICIA.

Del artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, se advierte que el legislador, como excepción al principio general de inmutabilidad del acto reclamado en el amparo indirecto, determinó que tratándose de actos materialmente administrativos a los que se atribuya la ausencia o insuficiencia de fundamentación y motivación, la autoridad responsable, al rendir su informe justificado, deberá complementar dichos aspectos; excepción que si bien es cierto no se explicitó en las iniciativas que dieron lugar a la expedición de la ley referida, halla su antecedente comprobable más remoto en la parte justificativa del documento denominado "Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado por el Alto Tribunal en 2001, del que se desprende que la intención de integrarla era la de evitar que respecto de un mismo acto se instauraran juicios de amparo sucesivos, uno por la falta de fundamentación y motivación y, una vez subsanado esto, otro por las violaciones de fondo. Asumido el propósito de la excepción aludida, es preciso señalar que su introducción a la regulación del amparo indirecto no es arbitraria ni opera aisladamente, pues, en principio, su operatividad se encuentra estrictamente acotada en relación con los juicios de amparo en que se reclaman actos materialmente administrativos, entendiéndose por éstos aquellos que, con independencia de que la entidad que los emite, se considere orgánicamente parte de la administración pública, el acto en sí mismo considerado tenga un objeto o contenido propio de los actos de la administración para la satisfacción de un interés general. Además, el legislador adoptó, como reguladoras de dicha excepción, dos disposiciones complementarias: la primera, contenida en el propio párrafo final del artículo 117 de la Ley de Amparo, consistente en que una vez subsanada la falta o insuficiente fundamentación y motivación del acto por la autoridad en el informe justificado, con éste deberá correrse traslado al quejoso, el cual podrá ampliar su demanda en un plazo de quince días, en relación con las cuestiones derivadas de dicha complementación y, la segunda, que suscitada la ampliación, se dará vista a las responsables, al tercero interesado y, en su caso,

se emplazará a las autoridades distintas que se mencionen en la ampliación, difiriéndose en tanto la audiencia constitucional. Por otra parte, si bien es cierto que en el juicio de amparo opera el principio de definitividad, cuyo incumplimiento genera la improcedencia del juicio, regulado, específicamente tratándose de actos administrativos, en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, también lo es que existe una excepción a ese principio tratándose, entre otros supuestos, de actos carentes de fundamentación, aun cuando en el informe justificado la autoridad responsable señale la fundamentación y motivación del acto, lo cual constituye la tercera medida para acotar la funcionalidad de la excepción al principio general de inmutabilidad del acto reclamado. De lo anterior se advierte que al introducir el legislador la disposición excepcional indicada inicialmente, ésta aparece encaminada a la consecución de un propósito válido, que es hacer eficiente el juicio de amparo y, además, resulta razonablemente acotada, pues también se adoptaron las medidas instrumentales necesarias para no generar un desequilibrio procesal o indefensión entre las partes, excluyendo la improcedencia del juicio como efecto denegatorio de justicia y asegurando el estudio de las violaciones sustantivas atribuibles al acto reclamado en el mismo asunto en que se analicen las formales; igualmente, la disposición en estudio es congruente con el artículo 189 de la Ley de Amparo, el cual establece como regla para todas las materias, privilegiar el estudio de los conceptos de violación que redunden en un mayor beneficio, definiéndolos como los que se refieran a violaciones de fondo por encima de las de procedimiento y forma; regla que se especifica en relación con los actos materialmente administrativos a través del párrafo final del artículo 117 invocado que, como se dijo, permite que, superada la existencia de vicios de forma, se analicen las cuestiones de fondo introducidas desde la demanda, o bien, en su ampliación a partir de la complementación del acto, a menos que invertir aquel orden de estudio redunde en un mayor beneficio para el quejoso.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época

En este capítulo es válido concluir que el Derecho Humano a la Tutela

Jurisdiccional Efectiva se regula en nuestro país por los artículos 17 Constitucional y el 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento este último al que se adhirió nuestro País el 24 de marzo de 1981; en tanto que el sustento constitucional de la impartición de Justicia Administrativa lo encontramos en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Ley Fundamental que faculta al Congreso para expedir leyes que instituyen Tribunales de lo Contencioso Administrativo encargados de dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública y los gobernados.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el principio de legalidad que instruye que el acto administrativo ha de ser emitido por autoridad competente, por escrito y debe fundarse y motivarse la causa legal del procedimiento.

En la legislación secundaria se establecen los requisitos de los actos administrativos y fiscales, concretamente el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación instruyen que deben emitirse en forma fundada y motivada.

En la legislación administrativa y fiscal existe la figura jurídica de la negativa ficta que se configura por virtud del silencio de la autoridad transcurrido una vez el plazo de 3 meses contados a partir de la presentación de la promoción o petición del particular.

Es importante asentar que los actos administrativos y los fiscales se presumen válidos y legales en términos de los artículos 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 68 del Código Fiscal de la Federación.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula el proceso del mismo nombre que se promueve en forma tradicional (en papel) o en línea (por internet), en las vías ordinaria y sumaria; este medio de defensa es procedente contra los actos y resoluciones previstas en los artículos 2 de esa

ley, en relación con el numeral 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, contra las determinaciones dictadas por autoridades fiscales federales, las dictadas por autoridades administrativas, las que se dicten en materia de pensiones y demás prestaciones de los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y Armada Nacional; las que se dicten en materia de pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra públicas, adquisiciones arrendamientos y servicios por entidades de la Administración Pública Federal; contra las que nieguen la reclamación de responsabilidad patrimonial del estado; las que requieran las garantías en favor de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios; las que decidan los recursos administrativos; las que se funden en un tratado internacional para evitar la doble tributación; las que configuren la resolución negativa ficta; las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación; las señaladas en las leyes como competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; las que impongan sanciones a los servidores públicos con sustento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; contra resoluciones y actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, distintos de los reglamentos.

Seguido el proceso por sus cauces legales, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se fundarán en derecho, resolverán sobre la cuestión que se deduzca de la demanda, se analizarán en primer término los conceptos de impugnación que puedan llevar a la declaración de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, podrán invocarse hechos notorios, podrán corregirse los errores que se adviertan en la cita de los preceptos legales violados, y para el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por omisión de los requisitos formales o vicios del procedimiento, la sentencia deberá señalar en qué forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las resoluciones administrativas controvertidas en el Proceso Contencioso Administrativo se considerarán ilegales cuando sobrevenga alguna de las causales previstas en el artículo 51 de la ley de la materia, es de decir por incompetencia del funcionario que la emitió, la ordenó o tramitó el procedimiento del que derivó; por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o ante la ausencia de fundamentación y motivación; por vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular; si los hechos que la motivaron no se realizaron o bien si la resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas en cuando al fondo o bien cuando se dejó de aplicar las disposiciones debidas.

Igualmente al dictarse la sentencia definitiva el Tribunal podrá analizar de oficio la incompetencia de la autoridad e incluso la ausencia de fundamentación y motivación, al sobrevenir aquella, con base en el principio de mayor beneficio, el Tribunal analizará los conceptos de impugnación encaminados a controvertir el fondo del asunto a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Según lo disponen los artículos 51, fracción II y 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuando el vicio de la resolución administrativa consista en la omisión de los requisitos formales, incluida la ausencia de fundamentación o motivación, la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será para el efecto de que la autoridad demandada, dentro del plazo de 4 meses, emita una nueva resolución.

Los artículos 111 y 117 de la Ley de Amparo vigente a partir del 2 de abril de 2013, regulan el principio de excepción de inmutabilidad del acto reclamado, la posibilidad de que la demanda de garantías pueda ampliarse, en tratándose de actos materialmente administrativos; ello siempre que en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de la fundamentación y motivación del acto reclamado, caso en el que la autoridad responsable al rendir el informe justificado deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado, a efecto de que, en el plazo de 15 días, el quejoso produzca la ampliación en esos

aspectos.

En los asuntos del orden administrativo se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiente fundamentación y motivación, la sentencia concesoria estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

De las Jurisprudencias que se analizaron advertimos que uno de los principios que integran el derecho de acceso a la impartición de justicia es el de justicia completa; que en nuestra opinión y acorde con los razonamientos expuestos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia con registro número 2003815, impide a los Órganos Jurisdiccionales realizar un análisis fragmentado de la *litis* que les es sometida a su consideración.

La garantía de fundamentación y motivación del acto administrativo consiste en que la autoridad de a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron ese acto, de manera que sea evidente y claro para el afectado cuestionar y controvertir esa decisión de la autoridad, permitiéndole una real y efectiva defensa.

Si bien, como lo señala el artículo 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando el acto administrativo no se emita fundado y motivado, la sentencia del Tribunal será para el efecto de que la autoridad emita otra, también lo es que como ya se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta determinación en lugar de beneficiar al justiciable lo perjudicaría, de ahí que el Máximo Tribunal se pronunció en el sentido de que, en tratándose de los procedimientos iniciados de oficio y ante tal vicio de la resolución controvertida, la sentencia deberá ser en el sentido de declarar la nulidad lisa y llana de la resolución combatida, por estar en presencia de facultades discrecionales.

Cabe destacar que aún declarada la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada por ausencia de fundamentación y motivación, aún no queda resuelto el fondo de la pretensión del justiciable, tal y como ya se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 158/2005, que se analizó en párrafos anteriores.

El mayor beneficio para el justiciable será que la sentencia elimine en su totalidad la resolución controvertida, pues solo con ello se observará en su integridad la garantía de acceso efectivo y completo a la justicia; el término completo de la impartición de justicia, sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación significa que la función jurisdiccional tiene que ocuparse de abordar los temas principales, para el caso del contencioso administrativo, estos han de ser los relacionados con el fondo, aún y cuando el acto impugnado adolezca de una indebida fundamentación de la competencia de la autoridad demandada.

Se concluye que la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado que se acota exclusivamente a los actos materialmente administrativos, no es violatorio del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no es violatoria del derecho de tutela jurisdiccional efectiva, ni del principio de legalidad que rige a los actos administrativos, aunado a que en su implementación se aseguró el equilibrio procesal y se excluyó la denegación de justicia; no existe justificación de esta figura jurídica en la exposición de motivos empero tiene por objeto efficientar el juicio de amparo privilegiando el estudio de los conceptos de violación encaminados a controvertir el fondo, que redunden en un mayor beneficio.

CAPÍTULO TERCERO. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CON RESPECTO DE DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.

El apartado que se inicia como su denominación lo indica se dedicó para examinar la evolución de la Justicia Administrativa respecto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, se inicia con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, hasta la ley en vigor que regula al contencioso administrativo federal y lo que se considera será el futuro en el tema.

3.1 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

EL 23 de abril de 1853, el general Antonio López de Santa Anna expidió las “*Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*”, cuya sección segunda establecía el Consejo de Estado. Con fundamento en las citadas “*bases*”, Teodosio Lares, Ministro de Justicia de Santa Anna, influido por la doctrina francesa elaboró el proyecto de “*ley para el arreglo de lo contencioso administrativo*”, decretada por el Presidente de la República el 25 de mayo de 1853,⁵⁷ que constituye el primer antecedente del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a su vez del Contencioso Administrativo Federal. Si bien la trascendencia histórica de la Ley Para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo conocida también como “*ley lares*” (en atención a que su creador fue el jurista Don Teodosio Lares), es solo por haber sido la primera en regular a dicho procedimiento, pues en la realidad no tuvo aplicación, en virtud de que la situación política del país no permitió su aplicación impidiendo también con ello el desarrollo de las instituciones administrativas.

3.2 Tesis Vallarta.

Manuel Lucero Espinosa respecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo “...provocó diversas controversias, hasta el punto de que siendo

⁵⁷ ITURBE Rivas, Arturo, “*Elementos de Derecho Procesal Administrativo*”, *op. cit.*, p. 75.

Ignacio L. Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba, en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial”.⁵⁸ Así la tesis que sostuvo Ignacio L. Vallarta sobre la inconstitucionalidad de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, fue conocida en la doctrina como la Tesis Vallarta.

3.3. Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927.

Otro antecedente importante del Contencioso Administrativo en México lo encontramos en Ley de Tesorería de la Federación, de 10 de febrero de 1927, que en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición al juicio de amparo.⁵⁹

3.4. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación de 1938.

“Así llegamos a 27 de agosto de 1936, fecha en que el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Río,...mediante decreto del 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios, expidió la Ley de Justicia Fiscal que estableció al entonces *Tribunal Fiscal de la Federación* como un tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establece: es decir, un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada”.⁶⁰ Dicha ley entró en vigor el 1º de enero de 1937 y “Según los autores de dicha ley, el propósito de la misma fue establecer en México el contencioso administrativo en materia tributaria”.⁶¹

Sin duda la Ley de Justicia Fiscal es trascendental no solo en el sentido histórico, sino también desde una perspectiva práctica, toda vez que de manera

⁵⁸ LUCERO Espinosa, Manuel, “*Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*”, op. cit., p. 26.

⁵⁹ ídem p. 29.

⁶⁰ Ibídem.

⁶¹ HERRERA Gómez, Javier Jesús, “*El Contencioso Administrativo Federal*”, México, D.F., Editorial Porrúa, 2007, p. 7.

formal instituyó el contencioso administrativo en México y un Tribunal con autonomía, sentando las bases del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, promulgándose el día siguiente el Código Fiscal de la Federación, que recogió los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal e incorporó materias sustantivas fiscales como los sujetos de la obligación tributaria, el procedimiento económico coactivo, infracciones y sanciones. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967”.⁶²

3.5. Código Fiscal de la Federación del 24 de septiembre de 1966 y del 30 de septiembre de 1981.

Las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1966, establecieron modificaciones relevantes a las sentencias que debía emitir el Tribunal Fiscal de la Federación, pues reguló que cuando en el juicio se hicieran valer diversas causales de ilegalidad, deberían examinarse primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, además de que se abandona el sistema de *litis* cerrada para dar lugar a la *litis* abierta; se facultó a las Salas del Tribunal para, de oficio, declarar la nulidad de la resolución impugnada por incompetencia de la autoridad y se amplió la competencia del Tribunal.⁶³

3.6. Reformas Constitucionales del 16 de diciembre de 1946, del 19 de junio de 1967 y del 29 de julio de 1987.

Una reforma constitucional significativa los es la del 16 de diciembre de 1946, la cual tiene por objeto el de constitucionalizar el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que se reformo el artículo 104 de la Constitución Federal,

⁶² HERRERA Gómez, Javier Jesús, ob cit.

⁶³ LUCERO Espinosa, Manuel, “*Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*”, op. cit., p. XII en nota a la cuarta edición.

quedando plasmado que “En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de ... tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

64

Por otra parte y “a partir de la publicación del Código Fiscal de 1967, ya no se puede decir que el Tribunal fiscal es un órgano administrativo de justicia delegada, puesto que ha adquirido plena independencia en la administración e impartición de justicia administrativa”.⁶⁵ Al publicarse la el Código Fiscal de la Federación también se publica la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. “Este nuevo código, trae consigo unas reformas que establecen recursos que las autoridades pueden hacer valer contra sentencias emitidas por las salas ante el pleno, ahora sala superior”.⁶⁶

“El 17 de marzo de 1987 se adiciona la fracción IV al artículo 116 constitucional que faculta a las Entidades Federativas para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y los particulares. Como complemento de tal reforma, en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987, se adiciono la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.⁶⁷

3.7 Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2000.

⁶⁴ HERRERA Gómez, Javier Jesús, *op. cit.*, p.7.

⁶⁵ ITURBE Rivas, Arturo, “*Elementos de Derecho Procesal Administrativo*”, *op. cit.*, p. 80.

⁶⁶ HERRERA Gómez, Javier Jesús, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁷ LUCERO Espinosa, Manuel, “*Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*”, *op. cit.*, p. 33.

“Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias transcendentales para el Tribunal, como son: primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales, facultándose además a la Sala Superior, para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada ...”⁶⁸

3.8. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir de 2006.

El 31 de diciembre de 2005, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que entro en vigor el 1 enero de 2006, así el Procedimiento Contencioso Administrativo se separa del Código Fiscal de la Federación.

La trascendencia de la evolución del Contencioso Administrativo Federal consiste no solo en que aporta datos históricos, sino en que permite una seria reflexión en su importancia para garantizar la legalidad de los actos administrativos, el acceso a la Justicia Administrativa y por supuesto coadyuvar

⁶⁸ <http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>, consultado el 4 de mayo de 2015 a las 18:10 horas

al estado de derecho, otorgándole a los gobernados certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con la Administración Pública.

A través de presente tema se hizo un repaso de los inicios del contencioso administrativo en México, así destacan la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que si bien no fue de aplicación, constituye la base y primer elemento formal del contencioso administrativo federal, posteriormente de igual importancia resultan las reformas constitucionales de 1987, mediante las cuales el contencioso administrativo adquiere una fundamentación Constitucional, al reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 73 y 122 al contemplarse en ellos formalmente el contencioso Administrativo tanto a nivel federal como al nivel local en las entidades federativas; finalmente las bases legales determinantes tuvieron su origen en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, por el que se crea el Tribunal Fiscal de la Federación antecedente del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa, concretándose con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor desde el 1 de enero de 2006.

3.9. Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que dio vida al Juicio en Línea.

El 26 de marzo de 2009, a iniciativa del Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa se presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en nuestro País, se presentó la iniciativa de ley que adicionó a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su Título II, el capítulo X “Del juicio en línea”, a fin de regular de manera específica la tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en medios electrónicos.

De dicha iniciativa destaca que al juicio en línea le serán aplicables todas las disposiciones de la propia ley, en el entendido de que se trata jurídicamente de un mismo juicio, del que derivan únicamente algunos aspectos formales en su tramitación, es decir, que como la propia iniciativa de ley lo señala, los plazos

trámites y requisitos que no se establezcan en el capítulo propuesto, les serán aplicables la propia ley.

En dicha iniciativa se propuso la utilización de dispositivos electrónicos y sistemas computacionales, la integración y consulta de los expedientes a través de internet, de ahí la denominación propuesta “juicio en línea”, toda vez que en informática se dice que algo está “en línea” si está conectado a una red o sistema y en un lenguaje coloquial, la mayor red en cuestión es normalmente Internet, de ahí que, según la iniciativa de ley, “en línea” describe información que es accesible a través de internet.

Para los efectos del presente trabajo cabe destacar que se propuso que el juicio en línea fuera opcional para el particular, ya sea que él demande o que sea demandado, incluso cuando intervenga en carácter de tercero interesado; lo que resulta explicable tomando en cuenta que no toda persona tiene aún acceso a los medios electrónicos, pues de lo contrario ello implicaría limitar y condicionar el acceso a la justicia.

La iniciativa de ley que se estudia obedeció a uno de los objetivos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el eje “Estado de Derecho y Seguridad”, consistente en modernizar el sistema de justicia encaminado a lograr un marco normativo que garantice la justicia pronta y eficaz, cuya estrategia consistió en impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.

En la exposición de motivos se advierte que se tomaron en consideración las diversas propuestas recogidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, en la que uno de los aspectos sobre los que más se insistió, es que el Poder Judicial y los órganos jurisdiccionales en general deben aprovechar los avances tecnológicos para eficientar la tramitación de juicios.

Igualmente en el documento que se analiza se advierte que la iniciativa de ley

obedeció al incremento de la competencia material en la última década, advirtiéndose que en el año de 2000 el Tribunal contaba con un inventario de 37, 511 expedientes llegó a 118, 600 expedientes propiciándose una dilación en la resolución de los juicios, por lo que la iniciativa se formuló en aras de cumplir con la función jurisdiccional a cargo del Estado contenida en el artículo 17 Constitucional de impartir justicia pronta y expedita.

Del análisis de la propuesta se colige que la idea de que el juicio contencioso administrativo federal pueda tramitarse por vía electrónica es acorde al compromiso adquirido por México junto con 182 países más, en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, en donde se comprometió a utilizar las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación pueden aportar a la humanidad.

De igual forma destaca que se consideró que a través de los medios electrónicos, más mexicanos tendrían acceso a la justicia y se lograría acercar ésta en forma más eficiente al gobernado, ya que no sería necesario su desplazamiento para poder acceder a ella; los tiempos de resolución de los juicios se disminuirían a seis meses y que la finalidad de esa iniciativa es lograr una justicia expedita, eficaz, moderna y confiable para todos.

Razonamientos que como ya se dijo se obtienen de la exposición de motivos que se visualiza en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁹

3.10. Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que incorporó el Juicio en la vía Sumaria.

El 3 de diciembre de 2009 a iniciativa de diversos grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, se presentó en dicha instancia el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 1-A, fracciones XII y XII, 13, primer párrafo,

⁶⁹ <http://legislacion.scjn.gob.mx/SCOW/Paginas/wfTipoConsulta.aspx>, 14 de mayo de 2014 a las 15.35 horas

14, 66, 67, 68 y 70; se adiciona el capítulo XI denominado “de la vía sumaria” al título segundo, que comprende el artículo 58-T y deroga el artículo 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Dicha iniciativa, según la exposición de motivos, obedeció a la cantidad de demandas que en esa época ingresaban al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que provocaba que el tiempo en que se desarrollaba el procedimiento contencioso administrativo fuera, en muchas ocasiones, mayor de dos años, independientemente del carácter complejo o simple de la tramitación del juicio o del grado de dificultad para su resolución, lo que se consideró, atentatorio de la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17 Constitucional.

Ante el imperativo de simplificar los procedimientos, la Cámara de Senadores presentó la iniciativa con una serie de adecuaciones al procedimiento contencioso administrativo para aquellos casos más sencillos, en los que consideró conveniente la simplificación en la tramitación y la abreviación de los plazos para obtener una solución pronta a la controversia.

Dicha iniciativa se incorporó el juicio en la vía sumaria como un medio procesal más rápido y sencillo para la resolución del citado procedimiento, en casos que por su materia no representen mayor complejidad y aquellos cuya cuantía fuera inferior a cien mil pesos.

Atendiendo al criterio por materia, la iniciativa de ley propuso que se tramitarán en la vía sumaria los actos administrativos en los que se impusieran multas por infracciones a las normas administrativas federales; las resoluciones eminentemente fiscales por importes bajos y los actos de ejecución para hacerlas efectivas; las resoluciones que requieran el pago de fianzas o en general una garantía otorgada a las autoridades fiscales para asegurar el pago de contribuciones federales y las resoluciones recaídas a un recurso administrativo cuando la resolución recurrida sea una de las antes referidas; por último se propuso la procedencia del juicio en la vía sumaria que se emitan con violación con violación a una tesis de jurisprudencia en materia de

constitucionalidad de leyes, éste último supuesto al considerarse que no tiene por qué darse un procedimiento engorroso o dilatado pues en todo caso el Tribunal deberá pronunciarse sobre la ilegalidad del acto así emitido.⁷⁰

3.11. Exposición de Motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para instaurar el principio de mayor beneficio.

A la par de la reforma al Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria que se comentó en el apartado precedente, se propuso la adición del penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010; del proceso legislativo correspondiente se desprende:

“Estas Comisiones Legislativas dan cuenta con las iniciativas objeto de dictamen , las cuales regulan en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la posibilidad de tramitar el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria. Así mismo entre otros aspectos se propone modificar el sistema de notificaciones, simplificar el procedimiento para el otorgamiento de las medidas cautelares, así como el hecho que al emitir sus resoluciones el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa , realice el estudio y análisis, no sólo de la insuficiente competencia de la autoridad, sino también, de los agravios fundados hechos valer por las partes en los procedimientos contenciosos administrativos federales, en aras de salvaguardar el principio de mayor beneficio establecido otrora por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

...

“De igual forma, esta iniciativa prevé la reforma al cuarto párrafo, del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de evitar mayores dilaciones en los juicios que se tramitan ante el mismo, que, en caso que exista incompetencia infundada de la autoridad que emitió el acto impugnado, el tribunal analizará los agravios que estén encaminados a controvertir el fondo del asunto cuando de resultar fundado alguno de ellos, sea

⁷⁰ <http://legislacion.scjn.gob.mx/SCOW/Paginas/wfTipoConsulta.aspx>, consultada el 14 de mayo de 2014, 21:50 horas

de mayor beneficio para el actor y que colme su pretensión; lo anterior, para evitar la reiteración del acto impugnado que esa vez sea emitido por una autoridad auténticamente competente y que con ello se dé inicio a un nuevo juicio.”

Asimismo, en la discusión sustentada por la Cámara de Origen, destaca lo siguiente:

“Por su importancia para salvaguardar el principio de mayor beneficio al justiciable el dictamen recoge la propuesta de obligar al tribunal a que al emitir sus resoluciones analice no solamente la competencia de las autoridad, sino también los agravios hechos valer por las partes; es decir, las cuestiones de fondo.

...

“Esto significa recuperar en todos los casos la esencia de la justicia, que es superar la mera forma para atender lo que al ciudadano le importa más.

...

En síntesis, señoras y señores senadores, el dictamen que se pone a consideración de esta asamblea se dirige a cumplir tres objetivos fundamentales:

“Uno. Resolver inmediatamente sobre la admisión de la demanda y la suspensión del acto reclamado para garantizar la protección oportuna de los justiciables que impugnan un acto de autoridad.

Dos. Por resolver invariablemente el fondo de los asuntos con base en el principio del mayor beneficio para el justiciable, para evitar reenvíos innecesarios y juicios interminables y costosos.

“ Y Tres. Reducir drásticamente el tiempo para sustanciar los juicios de menor cuantía podrán ser resueltos por los Magistrados de manera unitaria en la vía sumaria, no menos es importante la consideración de que estas reformas no significan cargas adicionales para el presupuesto federal, ya que no implican la creación de nuevas Salas sino generar condiciones jurídicas para un mejor

rendimiento de la estructura en beneficio de los justiciables”⁷¹

De la transcripción anterior se obtiene la preocupación del legislativo - con independencia del juicio sumario- de instituir el principio de mayor beneficio en el proceso que se estudia, al ser manifiesta la necesidad de evitar reenvíos innecesarios y juicios interminables y costosos, para establecer que las Salas del Tribunal deberán de realizar el estudio no sólo de las cuestiones de competencia de la autoridad demandada, sino también de los agravios hechos valer encaminados a controvertir el fondo del asunto, cuando de resultar fundado alguno de ellos, sea de mayor beneficio para el actor y se colme su pretensión.

3.12 El futuro del Contencioso Administrativo Federal.

El plan estratégico 2010-2020 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁷², entre sus objetivos estratégico y planes de acción contempla el identificado con el número 3, consistente en:

“Contar con el marco legal que permita resolver el fondo de las controversias individuales y colectivas de manera terminal, mediante procedimientos ágiles y sencillos con plena jurisdicción e imperio”

Dicho objetivo se propuso alcanzarlo el tribunal en el periodo (2010 a 2015) y al efecto se planteó las siguientes una estrategia consistente en: “3.1.- Impulsar el cambio legislativo necesario que permita resolver el fondo de las controversias individuales y colectivas de manera terminal, mediante procedimientos ágiles y sencillos con plena jurisdicción e imperio.”

Para ello se planteó cuatro líneas de acción, la primera de ellas es la que importa para los efectos del presente trabajo y consiste en realizar estudios que demuestren la conveniencia jurisdiccional, económica y social de conceder efecto terminal a las resoluciones del Tribunal.

⁷¹ <http://legislacion.scjn.gob.mx/SCOW/Paginas/wfTipoConsulta.aspx>

⁷² Visible en la página www.tfjfa.gob.mx, consultada a las 13:55 horas del día 30 de abril de 2014

Por lo que para la sustentante resulta concluyente que el propio órgano jurisdiccional identifica la necesidad de encontrar formas que pongan fin a los litigios en esta materia en forma definitiva, y es hacia ello hacia donde se dirigen sus acciones, al menos así se deja ver en el plan estratégico 2010-2020.

Del capítulo que precede es válido concluir que la evolución de la justicia administrativa desde su implementación en el ámbito netamente fiscal hasta el actual sistema previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que contempla la procedencia de esta vía en casi todo ámbito administrativo.

Se advierte igualmente que se ha procurado, mayormente que la justicia administrativa se imparta en forma pronta, así se advierte de las reformas que llevaron a la implementación del juicio en línea y de la vía sumaria.

En tanto que, si bien con la implementación del principio de mayor beneficio se procura que la justicia sea completa, también lo es que en el plan estratégico del 2010-2020, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se reconoce la necesidad de contar con un marco normativo que permita resolver el fondo de las controversias y que ello sea de manera terminal.

CAPÍTULO CUARTO.- NUEVA LEY DE AMPARO. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE INMUTABILIDAD DEL ACTO IMPUGNADO EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

En el presente capítulo se da respuesta a la hipótesis que se planteó en el protocolo de investigación y se expone una propuesta de reforma.

4.1. El respeto del derecho a tutela jurisdiccional efectiva en el contencioso administrativo federal.

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva regulado por los artículos 17 Constitucional y el 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defensa, con el fin de que a través de un proceso, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; consagra en favor del gobernado, los principios de: a) justicia pronta; b) justicia completa; c) justicia imparcial y d) justicia gratuita.

la impartición de Justicia en el ámbito administrativo tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Ley Fundamental que faculta al Congreso para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo encargados de dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública y los gobernados.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula el proceso del mismo nombre que se promueve en forma tradicional (en papel) o en línea (por internet), en las vías ordinaria y sumaria; se rige, entre otros principios por el de *litis* cerrada y el de adopción del proceso, el primero de ellos alude a la invariabilidad de la resolución impugnada en cuanto a su fundamentación y motivación en la contestación a la demanda y el segundo que sobreviene cuando la autoridad al contestar la demanda da a conocer la resolución que se pretende controvertir y su constancia de notificación o ambas, se expone la

fundamentación y motivación en que se sustentó la negativa ficta o se introducen cuestiones, que sin cambiar los fundamentos de derecho -de la resolución impugnada- son desconocidas por el actor al presentarse la demanda, casos en los cuales le asiste el derecho a la parte actora para formular la ampliación a la demanda.

Analizado el principio de justicia completa se estima que este se cumple parcialmente en el contencioso administrativo federal porque atendiendo al principio de *litis* cerrada -invariabilidad del acto impugnado al contestarse la demanda- y al principio de adopción del proceso, únicamente por los supuestos señalados en el párrafo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa realizará un análisis fragmentado de la resolución controvertida, cuando a esta le falta fundamentación y motivación o bien cuando este requisito resulte insuficiente.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en consecuencia la procedencia del juicio, se constriñe a los actos y resoluciones previstos en los artículos 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el numeral 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, contra las determinaciones dictadas por autoridades fiscales federales, las dictadas por autoridades administrativas, las que se dicten en materia de pensiones y demás prestaciones de los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y Armada Nacional; las que se dicten en materia de pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra públicas, adquisiciones arrendamientos y servicios por entidades de la Administración Pública Federal; contra las que nieguen la reclamación de responsabilidad patrimonial del estado; las que requieran las garantías en favor de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios; las que decidan los recursos administrativos; las que se funden en un tratado internacional para evitar la doble tributación; las que configuren la resolución negativa ficta; las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación; las señaladas en las leyes como competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; las que impongan

sanciones a los servidores públicos con sustento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; contra resoluciones y actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, distintos de los reglamentos, lo que implica que un mayor número de gobernados tengan acceso a la justicia administrativa.

Seguido el proceso por sus cauces legales, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se fundarán en derecho, resolverán sobre la cuestión que se deduzca de la demanda, se analizarán en primer término los conceptos de impugnación que puedan llevar a la declaración de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, podrán invocarse hechos notorios, corregirse los errores que se adviertan en la cita de los preceptos legales violados, y para el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por omisión de los requisitos formales incluidos en estos el de fundamentación y motivación o vicios del procedimiento, la sentencia deberá señalar en qué forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución, siendo esta nulidad para el efecto de que la autoridad reponga el procedimiento o para que emita una nueva resolución, es decir, que la justicia impartida no es completa en la medida en que ese fallo no fue terminal.

4.2. La observancia del principio de mayor beneficio en las sentencias definitivas emitidas en el contencioso administrativo federal.

En el dictado de las sentencias definitivas el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad que emitió, ordenó o tramitó la resolución impugnada, además de la ausencia de fundamentación y motivación y aun siendo fundados estos supuestos, atendiendo al principio de mayor beneficio el juzgador se encuentra obligado a analizar los conceptos de impugnación encaminados a controvertir el fondo del asunto a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, es decir, el legislador al implementar el principio de mayor beneficio pretendió evitar reenvíos innecesarios y juicios interminables y

costoso, obligando al juzgador a analizar el fondo de la pretensión.

Ahora bien si las resoluciones administrativas controvertidas en el proceso contencioso administrativo se consideran ilegales cuando sobrevenga alguna de las causales previstas en el artículo 51 de la ley de la materia, es de decir por incompetencia del funcionario que la emitió, la ordenó o tramitó el procedimiento del que derivó; por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o ante la ausencia de fundamentación y motivación; por vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular; si los hechos que la motivaron no se realizaron o bien si la resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas en cuando al fondo o bien cuando se dejó de aplicar las disposiciones debidas, resulta concluyente que cuando en las sentencias atienden al fondo del asunto se está en presencia de una nulidad lisa y llana, sin posibilidad de que esta se reitere por la autoridad y es con este tipo de sentencias en donde el justiciable encuentra una impartición de justicia completa.

Según lo disponen los artículos 51, fracción II y 52, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuando el vicio de la resolución administrativa consista en la omisión de los requisitos formales, incluida la ausencia de fundamentación o motivación, la sentencia que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será para el efecto de que la autoridad demandada, dentro del plazo de 4 meses, emita una nueva resolución, determinación que en lugar de beneficiar al justiciable lo perjudicaría; de ahí que el Máximo Tribunal en nuestro País se haya pronunciado en el sentido de que, en tratándose de los procedimientos iniciados de oficio y ante tal vicio de la resolución controvertida, la sentencia deberá ser en el sentido de declarar la nulidad lisa y llana de la resolución combatida, por estar en presencia de facultades discrecionales, lo que implica que quede al arbitrio de la autoridad si emite o no una nueva resolución.

Lo anterior implica que aún declarada la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por ausencia de fundamentación y motivación, no queda resuelto el fondo de la pretensión del justiciable consistente en eliminar toda afectación

producida por el acto de autoridad.

El mayor beneficio para el justiciable será que la sentencia elimine en su totalidad la resolución controvertida, pues solo con ello se observará en su integridad la garantía de acceso efectivo y completo a la justicia; el término completo de la impartición de justicia, sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación significa que la función jurisdiccional tiene que ocuparse de abordar los temas principales, para el caso del contencioso administrativo, estos han de ser los relacionados con el fondo que impidan su reiteración.

4.3. Evolución de la justicia administrativa respecto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

La justicia administrativa desde su implementación en el ámbito netamente fiscal ha evolucionado hasta el actual sistema previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que contempla la procedencia de esta vía en casi todo ámbito administrativo.

Las últimas reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso relativas a la implementación del juicio en línea y el juicio sumario se motivaron para hacer realidad la máxima constitucional de justicia administrativa pronta, así se advierte de la exposición de motivos en las iniciativas de ley.

En tanto que, si bien con la implementación del principio de mayor beneficio se procuró que la justicia sea completa, también lo es que en el plan estratégico 2010-2020, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reconoce la necesidad de contar con un marco normativo que permita resolver el fondo de las controversias y que ello sea de manera terminal, lo que actualmente no ocurre en dictado de las sentencias de nulidad para efectos o de nulidad lisa y llana cuando el acto controvertido emana del ejercicio de facultades discrecionales, supuestos en los cuales de reiterarse el acto combatido el justiciable se verá en la necesidad de presentar una nueva demanda a efecto de que en el nuevo juicio se resuelva la cuestión de fondo, lo que en criterio de la sustentante viola el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva porque en el

primer juicio no se impartió justicia completa.

4.4. Respuesta a la hipótesis

La hipótesis que se planteó en el protocolo de investigación fue:

¿Es posible extender el complementar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada en la contestación de la demanda del Proceso Contencioso Administrativo, para que el justiciable tenga oportunidad de ampliar la demanda? La respuesta a la misma sería SÍ, como en párrafos subsecuentes se precisa.

Derivado de la investigación se pudo conocer que una de las novedades de la Ley de Amparo vigente a partir del 2 de abril de 2013, la encontramos en el amparo indirecto contra actos materialmente administrativos, que establece una excepción al principio general de inmutabilidad del acto administrativo y obliga a la autoridad responsable, al rendir el informe justificado, a fundar y motivar el acto reclamado o bien a complementar su insuficiencia, cuando el quejoso aduzca la falta o insuficiencia de esos requisitos, casos en los que el quejoso estará en posibilidad de ampliar su demanda en esos aspectos, lo que motiva la concentración de planteamientos en una sola demanda de amparo, evitando la formulación de una segunda; al dictarse la sentencia de amparo, el acto reclamado se analizará considerando la fundamentación y motivación que para completarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación la sentencia concesoria estimara que el acto reclamado presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

Con lo que se concluye que si es posible implementar en el contencioso administrativo federal esa excepción al principio de inmutabilidad de la resolución impugnada, atento a las siguientes consideraciones:

a) El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

instruye que el acto administrativo debe emitirse por autoridad competente, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Del estudio de esa máxima constitucional se obtiene que la fundamentación y motivación consiste en que la autoridad de a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron ese acto, de manera que sea evidente y claro para el afectado cuestionar y controvertir esa decisión de la autoridad, permitiéndole una real y efectiva defensa, razonamientos que interpretados a contrario sensu permiten concluir que si esos elementos no se exponen o son insuficientes, el justiciable se encuentra impedido para verter conceptos de impugnación relacionados con el fondo del acto de autoridad.

b) En la legislación secundaria se establecen los requisitos de los actos administrativos y fiscales, concretamente el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación señalan que deben emitirse en forma fundada y motivada, sin embargo si estos requisitos se omiten o bien resultaran insuficientes, aun así los actos de las autoridades administrativas y fiscales se presumen válidos y legales en términos de los artículos 8 y 68 de la ley y el código invocados, respectivamente, quedando en el gobernado la carga de desvirtuar esa presunción de legalidad.

c) En la legislación administrativa y fiscal existe la figura jurídica de la negativa ficta que se configura por virtud del silencio de la autoridad, una vez transcurrido el plazo de 3 meses contados a partir de la presentación de la

promoción o petición del particular; la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ya regula el derecho de la ampliación a la demanda cuando, entre otros supuestos, se controvierte esa ficción legal, supuesto en el que, al contestar la demanda la autoridad se encuentra obligada a expresar los hechos y el derecho en que se sustentó la misma, de ahí que la sustentante considere que no existe impedimento para que el legislador incluya dentro de los supuestos para ampliar la demanda regulados en esa ley, que esta podrá realizarse cuando la autoridad al contestar la demanda completamente la fundamentación y motivación de la resolución combatida.

Entonces, de implementarse en el Contencioso Administrativo Federal esa excepción al principio de inmutabilidad de la resolución impugnada -que ya se regula en la Ley de Amparo vigente a partir del 2 de abril de 2013- cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de la fundamentación y motivación, la autoridad al contestar la demanda deberá complementar en esos aspectos el acto impugnado, a efecto de que la actora realice la ampliación del escrito inicial.

Efectuado lo anterior, en el análisis de la resolución impugnada que realice el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá considerar la fundamentación y motivación que para complementarla haya expresado la autoridad al contestar la demanda y ante el vicio de la falta o insuficiente fundamentación y motivación, en la sentencia estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

Se estima que la implementación en el contencioso administrativo de la excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado hará más eficiente al contencioso administrativo federal, privilegiando el estudio de los conceptos de violación encaminados a controvertir el fondo, que redunden en un mayor beneficio en favor del justiciable, a fin de que se resuelvan las controversias de manera terminal.

4.5. Propuestas de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Reformar el artículo 17 que regula los supuestos de ampliación de la demanda para quedar como sigue:

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

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación y la autoridad al contestar la misma complementa en esos aspectos la resolución impugnada.
- VI. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Reformar el artículo 22, primer párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 22. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

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

En caso de que la parte actora argumente falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su contestación a la demanda la autoridad complementará en esos aspectos la resolución impugnada.

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

Reformar el artículo 51 penúltimo párrafo para quedar como sigue:

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

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

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

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

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

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

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

En la sentencia se analizará la resolución impugnada considerando, en su caso, la fundamentación y motivación que para complementarla haya expresado la autoridad al contestar la demanda.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal analizando, en su caso, la complementación de la fundamentación y motivación expuesta en la contestación a la demanda, deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor, ante la falta o insuficiencia de fundamentación o motivación, en la

sentencia definitiva se estimará que la resolución impugnada presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

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

Reformar el artículo 51, fracciones I y IV, y adicionar una fracción, pasando la fracción V, a ser la fracción VI, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada, considerando, en su caso, la fundamentación y motivación complementada en la contestación a la demanda.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

IV. Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción II, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad de la resolución impugnada considerando que presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se

dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V.- Cuando se esté en el supuesto previsto en la fracción III, del artículo 51 de ésta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para efectos de que se reponga el procedimiento.

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

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

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

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

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Justicia Administrativa que se imparte en México con sustento en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no respeta el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque la misma no es completa en los casos en los que el vicio de la resolución impugnada es la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, dado que Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa realiza un análisis fragmentado de la resolución impugnada, provocando el dictado de sentencias en las que no se resuelve el fondo del asunto, consecuentemente no son terminales, al quedar expeditas las facultades de las autoridades para emitir un nuevo acto.

SEGUNDA.- El mayor beneficio para el justiciable será que en la sentencia que se dicte en el Contencioso Administrativo Federal se estudie el fondo de asunto y se elimine en su totalidad la resolución combatida, sin posibilidad de reiteración por parte de la autoridad demandada, pues aún declarada la nulidad lisa y llana de ésta, por ausencia de fundamentación y motivación, en tratándose del ejercicio de facultades discrecionales, la autoridad puede emitir un nuevo acto.

TERCERA.- El Contencioso Administrativo Federal ha evolucionado desde su implementación en el ámbito netamente fiscal a su procedencia en casi todo el ámbito administrativo haciendo accesible la justicia administrativa, las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que instituyeron el juicio en línea y el juicio sumario hicieron que la justicia que imparte el órgano jurisdiccional ya mencionado sea pronta por hacer esta accesible y acortarse los plazos; con la implementación del principio de mayor beneficio se hizo patente la necesidad de que los fallos atendieran al fondo del asunto, empero aún existe la necesidad de un marco normativo que permita resolver el fondo de las controversias y que ello sea en forma terminal.

CUARTA.-La Ley de Amparo en vigor a partir del 2 de abril de 2013, en el Amparo Indirecto contra actos materialmente administrativos, establece una excepción al principio general de inmutabilidad del acto administrativo que obliga a la autoridad responsable, al rendir el informe justificado, a fundar y motivar el acto reclamado o bien a complementar su insuficiencia, cuando el quejoso aduzca la falta o insuficiencia de esos requisitos, casos en los que el quejoso estará en posibilidad de ampliar su demanda en esos aspectos, lo que motiva la concentración de planteamientos en una sola demanda de amparo, evitando la formulación de una segunda; al dictarse la sentencia de amparo, el acto reclamado se analizará considerando la fundamentación y motivación que para completarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación la sentencia concesoria estimará que el acto reclamado presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

QUINTA.- De instituirse la excepción al principio de inmutabilidad de la resolución administrativa en el contencioso administrativo federal, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de la fundamentación y motivación, la autoridad al contestar la demanda deberá complementar en esos aspectos el acto impugnado, a efecto de que la actora realice la ampliación del escrito inicial, entonces el análisis de la resolución impugnada que realice el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será completa y de subsistir ese vicio, en la sentencia se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración, trayendo como consecuencia que la impartición de justicia sea completa, evitando el inicio de nuevos juicios y resolviéndose las controversias de manera terminal.

FUENTES DE INFORMACIÓN

I.- BIBLIOGRAFÍA:

- 1.- Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Acto Administrativo*, cuarta edición México 2003. Editorial Porrúa.
- 2.- Acosta Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México 2003, Editorial Porrúa.
- 3.- Chiovenda, Giuseppe. *Curso de Derecho Procesal Civil*. Editorial Harla. Trad. De Enroque Figueroa México 1997.
- 4.- Couture, J. Eduardo. *Estudios, Ensayos y Lecciones de Derecho Procesal Civil*, Editorial Jurídica Mexicana México 2001.
- CHÁVEZ Castillo, Raúl, *Nuevo Juicio de Amparo*, p. 23, Porrúa, México, 2014
- 5.- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa. México, 1997.
6. Ferrer Mac-Gregor Eduardo. Sanchez Gil Ruben, *El Nuevo Juicio de Amparo, Guia de la reforma constitucional y la nueva ley de amparo*.
- 7.- García Morelos Gumesindo, *Nueva Ley de Amparo Derecho Convencional de los Derechos Humanos*, Ubijus EditoriaL, México, 2013
- 8.- González Pérez Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa. México 2005.
- 9.- González Pérez Jesús, *Derecho a la Tutela Jurisdiccional*, Editorial Civitas. 2001.
- 10.- Herrera Gómez Jesús Javier, *El Contencioso Administrativo Federal*, Editorial Porrúa. México 2007.
- 11.- Lucero Espinoza Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Editorial Porrúa. México, 2006.

12.- Margain Manautou Emilio. De lo Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa México, 2004.

13.- Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica. México 2011

14.- Nava Negrete Alfonso, Sánchez Gómez Narciso, Justicia Administrativa en México, Editorial Fundap. México, 2002

15.- Ortega Carreón Carlos Alberto, Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario, Editorial Porrúa, México 2011.

16.- Rivas Iturbe, Arturo, "*Elementos de Derecho Procesal Administrativo*", Ed. Porrúa, México, 2004,

17.- Saldaña Magallanes Alejandro A. Medios de Defensa en Materia Fiscal. Ediciones Fiscales ISEF. México 2004.

18.- Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano; México 2003 Cárdenas Editores. 4 tomos.

II.- ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

1.-Burgoa O. Ignacio Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México, 1996

2.- Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

III. LEGISLACIÓN:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- 2.- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
- 3.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- 4.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- 5.- Código Fiscal de la Federación
- 6.- Ley de Amparo.

IV.- OTRAS FUENTES

- 1.- Página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Para consulta del Semanario Judicial de la Federación:

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

Para la consulta de leyes federales y su proceso legislativo:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/SCOW/Paginas/wfTipoConsulta.aspx>

- 2.- Página de Internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
www.bibliojuridicas.unam.mx

- 3.- Página de Internet del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
www.tfjfa.gob.mx.

Para la consulta de la revista del Tribunal

<http://200.94.19.138:8080/SCJI/>

Para la consulta del Plan Estratégico

<http://200.94.19.138:90/marco/pdf/planEst.pdf>

4.- Página de Internet de la Cámara de Diputados

www.diputados.gob.mx

ANEXOS

REGULACIÓN DEL JUICIO EN LÍNEA:

ARTÍCULO 58-A.- El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.

ARTÍCULO 58-A.- El juicio contencioso administrativo federal se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este ordenamiento.

ARTÍCULO 58-B.- Cuando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.

Si el demandante no señala expresamente su Dirección de Correo Electrónico, se tramitará el Juicio en la vía tradicional y el acuerdo correspondiente se notificará por lista y en el Boletín Procesal del Tribunal.

ARTÍCULO 58-C.- Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea conforme a las disposiciones de este Capítulo, señalando para ello su domicilio y Dirección de Correo Electrónico.

A fin de emplazar al particular demandado, el Secretario de Acuerdos que corresponda, imprimirá y certificará la demanda y sus anexos que se notificarán de manera personal.

Si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-D.- En el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal se integrará el Expediente Electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el Tribunal.

En los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las pruebas testimoniales utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible.

ARTÍCULO 58-E.- La Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña se proporcionarán, a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, previa obtención del registro y autorización correspondientes. El registro de la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, implica el consentimiento expreso de que dicho Sistema registrará la fecha y hora en la que se abran los Archivos Electrónicos, que contengan las constancias que integran el Expediente Electrónico, para los efectos legales establecidos en este ordenamiento. Para hacer uso del Sistema de Justicia en Línea deberán observarse los lineamientos que, para tal efecto, expida el Tribunal.

ARTÍCULO 58-F.- La Firma Electrónica Avanzada producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

ARTÍCULO 58-G.- Solamente, las partes, las personas autorizadas y delegados tendrán acceso al Expediente Electrónico, exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña.

ARTÍCULO 58-H.- Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña serán responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema de Justicia en Línea.

ARTÍCULO 58-I.- Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal emitirá el Acuse de Recibo Electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.

ARTÍCULO 58-J.- Cualquier actuación en el Juicio en Línea se efectuará a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal en términos del presente Capítulo. Dichas actuaciones serán validadas con las firmas electrónicas y firmas digitales de los Magistrados y Secretarios de Acuerdos que den fe según corresponda.

ARTÍCULO 58-K.- Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, incluido el expediente administrativo a que se refiere el artículo 14, fracción V, de esta Ley, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la presente Ley y de los acuerdos

normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

ARTÍCULO 58-L.- Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba. Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

ARTÍCULO 58-M.- Para los juicios que se substancien en términos de este capítulo no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que la Ley establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos.

En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá precisar si desea que el juicio se continúe substanciado en línea y señalar en tal caso, su Dirección de Correo Electrónico.

En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en un Juicio en la vía tradicional.

ARTÍCULO 58-N.- Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente:

I.- Todas las actuaciones y resoluciones que conforme a las disposiciones de esta Ley deban notificarse en forma personal, mediante correo certificado con acuse de recibo, o por oficio, se deberán realizar a través del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

II.- El actuario deberá elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten a la misma. Dicha minuta, que contendrá la Firma Electrónica Avanzada del actuario, será ingresada al Sistema de Justicia en Línea del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos.

III.- El actuario enviará a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el Expediente Electrónico, la cual está disponible en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal.

IV.- El Sistema de Justicia en Línea del Tribunal registrará la fecha y hora en que se efectúe el envío señalado en la fracción anterior.

V.- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, cuando el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal genere el Acuse de Recibo Electrónico donde conste

la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la Dirección de Correo Electrónico de la o las partes a notificar.

VI.- En caso de que en el plazo señalado en la fracción anterior, el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal no genere el acuse de recibo donde conste que la notificación fue realizada, la misma se efectuará mediante lista y por Boletín Procesal al cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del Correo Electrónico, fecha en que se tendrá por legalmente notificado.

ARTÍCULO 58-O.- Para los efectos del Juicio en Línea son hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las Oficinas de las Salas del Tribunal.

Las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico que emita el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, en el lugar en donde el promovente tenga su domicilio fiscal y, por recibidas, en el lugar de la sede de la Sala Regional a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio. Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

ARTÍCULO 58-P.- Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal, deberán registrar en la Secretaría General de Acuerdos o ante la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, la Dirección de Correo Electrónico Institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, para el efecto de emplazarlas electrónicamente a juicio en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridad demandada.

En el caso de que las autoridades demandadas no cumplan con esta obligación, todas las notificaciones que deben hacerse, incluyendo el emplazamiento, se harán a través del Boletín Procesal, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

ARTÍCULO 58-Q.- Para la presentación y trámite de los recursos de revisión y juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea, no será aplicable lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal, los Secretarios Adjuntos de Sección y los Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y de Salas Regionales según corresponda, deberán imprimir el archivo del Expediente Electrónico y certificar las constancias del juicio que deban ser remitidos a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se impugnen resoluciones de los juicios correspondientes a su mesa.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que así lo solicite el Juzgado de Distrito o el Tribunal Colegiado se podrá remitir la información a través de medios electrónicos.

ARTÍCULO 58-R.- En caso que el Tribunal advierta que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema de Justicia en Línea, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio, el cual se continuará tramitando a través de un Juicio en la vía tradicional.

Si el responsable es usuario del Sistema, se cancelará su Firma Electrónica Avanzada, Clave y Contraseña para ingresar al Sistema de Justicia en Línea y no tendrá posibilidad de volver a promover juicios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las responsabilidades penales respectivas, se impondrá al responsable una multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción.

ARTÍCULO 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizara el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

ACUERDO E/JGA/16/2011 LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y FORMALES PARA LA SUSTANCIACION DEL JUICIO EN EN LINEA.

La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 41, fracciones I, XXII, XXIV, XXX y XXXI de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y con fundamento en los artículos 58-D y 58-E de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, SEGUNDO, CUARTO y QUINTO Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009; TERCERO Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, y 3., 47,67 y 68 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y

CONSIDERANDO

Que corresponde a la Junta de Gobierno y Administración expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal y dirigir su buena marcha dictando las medidas necesarias para el despacho de los asuntos administrativos;

Que de igual manera, corresponde a la Junta de Gobierno y Administración supervisar la correcta operación y funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea del Tribunal, para la tramitación de los juicios en línea, así como emitir los acuerdos normativos que contengan los lineamientos técnicos y formales que deban observarse en la substanciación del Juicio en Línea;

Que el Sistema de Justicia en Línea está integrado por los Subsistemas de Juicio en Línea, Juicio Tradicional y de Información Estadística, y este último a su vez comprende el Módulo de Banco de Sentencias y Criterios Relevantes y el Módulo de Indicadores de Gestión y Reportes de Operación;

Que los artículos segundo, cuarto y quinto transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Leyes Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Orgánica del Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, establecen que a partir de la entrada en vigor del Decreto, es decir del 13 del mismo mes y año, el Tribunal iniciará el desarrollo e instrumentación del Sistema de Justicia en Línea y que las autoridades cuyos actos sean susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal deberán tramitar su Firma Electrónica Avanzada, registrar su dirección de correo electrónico institucional, así como el domicilio oficial de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contencioso administrativos, a partir de los seis meses de la entrada en vigor de dicho Decreto, es decir a partir del día 12 de diciembre de 2009, sin exceder el plazo para la entrada en operación del Juicio en Línea;

Que el artículo tercero transitorio, párrafo segundo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, establece que el Tribunal deberá realizar las acciones que correspondan, a efecto de que el juicio en línea, inicie su operación a partir de los 240 días naturales siguientes a la fecha de publicación del citado Decreto, es decir el 7 de agosto de 2011;

Que el artículo 58-D de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su primer párrafo, establece que el Tribunal deberá expedir los lineamientos para garantizar la seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad de los expedientes electrónicos que se integren en el Sistema de Justicia en Línea;

Que el artículo 58-E de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su segundo párrafo, dispone que para hacer uso del Sistema de Justicia en Línea deberán observarse los lineamientos que, para tal efecto, expida el Tribunal; y

Que es necesario establecer los lineamientos técnicos y formales para la promoción, sustanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, a través del Sistema de Justicia en Línea; regular el funcionamiento y uso de dicho Sistema, y estandarizar los procedimientos internos sin afectar la autonomía jurisdiccional, ha tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y FORMALES PARA LA SUSTANCIACION DEL JUICIO EN EN LINEA

TÍTULO I Disposiciones Generales

CAPÍTULO I Objeto y Definiciones
ARTÍCULO 1.

Naturaleza y objeto del acuerdo

Los presentes lineamientos son de carácter general y de observancia obligatoria para todos los usuarios del Sistema, así como sus administradores y tienen por objeto:

I. Establecer el procedimiento para el acceso y utilización del Sistema, para la promoción, sustanciación y resolución del Juicio en Línea; y

II. Establecer las normas de carácter administrativo a las que deberán sujetarse los servidores públicos del Tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como todos aquellos usuarios y administradores del Sistema, que hagan uso del mismo.

ARTÍCULO 2.

Definición de conceptos

Para los efectos de los presentes lineamientos serán aplicables las definiciones establecidas por el artículo 1-A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Adicionalmente, se entenderá por:

I. Administrador: Servidor público del Tribunal, responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad relativa a la operación del Sistema, así como del mantenimiento del mismo;

II. Archivo administrativo: Conjunto organizado de documentos, en cualquier medio, físico o electrónico, que sean recibidos o producidos por las Unidades Administrativas del Tribunal o bien, por cualquier otra Unidad en el ejercicio de sus funciones o actividades de índole administrativa, distintas de las jurisdiccionales;

III. Centro de Atención a Usuarios: Oficina del Tribunal adscrita a la Unidad de Administración, encargada de atender dudas y asesorar a los usuarios respecto del uso del Sistema, en coordinación con la Dirección;

IV. Código de barras: Técnica de entrada de datos (tal como la captura manual, el reconocimiento óptico y la cinta magnética), con imágenes formadas por combinaciones de barras y espacios paralelos, de anchos variables. Representan números que a su vez pueden ser leídos y descifrados por lectores ópticos o escáners;

V. Correo spam: Son mensajes no solicitados, no deseados, no esperados o de remitentes desconocidos, habitualmente de tipo publicitario enviados en cantidades masivas, generalmente por correo electrónico, cuyo objetivo es realizar un daño o un uso indebido de los medios y servicios disponibles por parte del Tribunal;

VI. Datos personales: Información concerniente a la persona física identificada o identificable, relativa a su nombre, registro federal de contribuyentes, domicilio, número telefónico, correo electrónico personal, clave única de registro de población u otras análogas que afecten su intimidad;

VII. Depuración: Desintegración material de documentos y/o transferencia de documentos electrónicos a un medio secundario a fin de liberar espacio en el Sistema;

VIII. Dirección: Dirección General de Informática adscrita a la Secretaría Técnica Ejecutiva, cuyas atribuciones se describen en el artículo 87 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

IX. Documentos: Los expedientes, dictámenes, estudios, actas, resoluciones, constancias, oficios, correspondencia, acuerdos, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memoranda, estadísticas o bien, cualquier otro registro que compruebe el ejercicio de las facultades o la actividad de las áreas jurisdiccionales o unidades administrativas, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán constar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o cualquier otro derivado de la innovación tecnológica;

X. Huella digital: Es la forma caprichosa que adopta la piel que cubre las yemas de los dedos. Está constituida por rugosidades que forman salientes y depresiones;

XI. Información: Datos contenidos en los documentos o archivos que el Tribunal genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve por cualquier título, en papel o medio electrónico;

XII. Internet: Conjunto de redes de comunicación interconectadas cuya finalidad es intercambiar información entre computadoras que se encuentran físicamente distantes;

XIII. Intranet: Red de computadoras diseñada, desarrollada y administrada por el Tribunal, siguiendo los protocolos propios de Internet. Cuyo propósito es poner a disposición exclusiva de los servidores públicos del Tribunal, recursos, sistemas o información para su uso o aprovechamiento;

XIV. Junta: Junta de Gobierno y Administración;

XV. Ley: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo;

XVI. Ley Orgánica: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

XVII. Lineamientos: Las disposiciones contenidas en este documento, aprobadas por la Junta;

XVIII. Módulo de Registro: Lugar en el que se lleva a cabo el registro de los usuarios del Sistema, ubicado en cada una de las sedes del país en las que existen salas regionales del Tribunal.

XIX. Unidad de Administración: La Unidad de Administración del Tribunal encargada de administrar y coordinar la operación del Sistema;

XX. Usuarios: Los usuarios externos e internos del Sistema;

XXI. Usuario externo: Cualquier persona que, sin actuar como servidor público del Tribunal en funciones, sea parte en el juicio en línea y utilice el Sistema conforme a lo establecido en la ley;

XXII. Usuario interno: Servidor público del Tribunal que por su perfil, ámbito de competencia y demás cuestiones relativas a la función que desempeña, requiera utilizar o administrar el Sistema;

XXIII. Sistema: Sistema de Justicia en Línea;

XXIV. Virus: Es un programa o aplicación que tiene por objeto alterar o dañar el funcionamiento de una computadora, sistema o información, sin el permiso o el conocimiento del usuario;

XXV. Web: Red Global Mundial basada en un sistema de documentos de hipertexto y/o hipermedios enlazados y accesibles a través de Internet y conocido por sus siglas www (World Wide Web).

CAPÍTULO II De la Asistencia a Usuarios

ARTÍCULO 3.

Mecanismos de asistencia a través del sistema

El Tribunal establecerá mecanismos de asistencia a usuarios que utilicen el Sistema para la promoción, sustanciación y resolución del Juicio en Línea, así como para la consulta de los Expedientes Electrónicos que se generen.

Esta asistencia será proporcionada dentro del mismo Sistema o a través de la instalación de un Centro de Atención a Usuarios, personal y telefónica, que las necesidades del servicio requieran.

Corresponderá a la junta interpretar las disposiciones establecidas en los presentes lineamientos, así como resolver cualquier situación técnica o administrativa no prevista en los mismos.

TÍTULO II De los Usuarios Externos

CAPÍTULO I De la Clave de Acceso y Contraseña

ARTÍCULO 4.

Otorgamiento de claves de acceso asignadas por el sistema

Las claves de acceso asignadas por el Sistema a usuarios externos se otorgarán exclusivamente a personas físicas, sean promoventes, autorizados, delegados, representantes legales, terceros interesados, peritos de las partes, peritos terceros, ciudadanos en general, así como personas físicas que

ostenten la calidad de titular de una unidad administrativa, tanto susceptibles de ser actoras o demandadas, como las encargadas de su defensa en juicios.

ARTÍCULO 5.

Documentos que se considerarán como identificación oficial

Para efectos de registro y obtención de Clave de Acceso, se considerará como identificación oficial cualquiera de los siguientes documentos:

- I. Pasaporte vigente expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- II. Credencial para votar vigente expedida por el Instituto Federal Electoral;
- III. Cédula profesional expedida por la Secretaría de Educación Pública;
- IV. Cartilla del Servicio Militar Nacional, expedida por la Secretaría de la Defensa Nacional;
- V. Tratándose de extranjeros, el documento migratorio vigente que corresponda, emitido por la autoridad competente;
- VI. Visa emitida por el consulado o embajada; y
- VII. Certificado de Matrícula Consular, expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores o en su caso por la Oficina Consular de la circunscripción donde se encuentre el connacional.

ARTÍCULO 6.

Requisitos para otorgar la clave de acceso y generación de contraseña

Para el otorgamiento de la clave de acceso y generación de contraseña, las personas físicas se apersonarán en el Módulo de Registro en el que deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Llenar la solicitud para obtener la clave de acceso y generar la contraseña, disponible en cada módulo de registro;
- II. Proporcionar su nombre completo;
- III. Precisar su domicilio (calle, número exterior e interior, calles que la circundan, colonia, ciudad, código postal, delegación o municipio, entidad federativa y país);
- IV. Proporcionar su correo electrónico particular o institucional, en su caso;
- V. Indicar su Clave Única de Registro de Población (CURP) siempre que se trate de personas físicas de nacionalidad mexicana;
- VI. Precisar su nacionalidad;
- VII. Exhibir su identificación oficial; y
- VIII. Presentar el documento certificado con el que acredite su personalidad, cuando el trámite lo realice en representación de otra persona física.

Los documentos mencionados en las fracciones VII y VIII deberán presentarse en original o copia certificada para cotejo y copia simple. El documento mencionado en la fracción I deberá presentarse en original. Cuando el solicitante sea un extranjero, tratándose del dato señalado en la fracción VI, deberá exhibir el documento con el que acredite su nacionalidad en el formato expedido por la Secretaría de Gobernación o impreso desde el portal de la misma y en copia simple.

Cumplidos los requisitos señalados, el solicitante obtendrá la clave de acceso y registrará su contraseña de conformidad con los parámetros de seguridad determinados por la dirección e implementados en el Sistema, además de la constancia impresa de registro.

ARTÍCULO 7.

Carta de conocimiento de responsabilidad de los titulares de claves de acceso y contraseña

Los titulares de una clave de acceso y contraseña serán responsables de su uso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58-H de la ley, por lo que suscribirán una carta de conocimiento de dicha responsabilidad al obtener estos elementos electrónicos.

ARTÍCULO 8.

Vigencia de las claves de acceso y contraseñas

La clave de acceso y contraseña tendrán vigencia permanente, mientras no se solicite la baja o cancelación de la primera ni la modificación o recuperación de la segunda.

ARTÍCULO 9.

Requisitos para darse de baja en el sistema o modificar el registro

Las personas físicas que requieran darse de baja en el Sistema o modificar los datos de su registro, deberán apersonarse en el Módulo de Registro y cumplir con los siguientes requisitos:

I. Llenar la solicitud de baja en el Sistema o modificación de información proporcionada para la obtención de clave de acceso y contraseña, disponible en cada Módulo de Registro. En este último caso, precisando la información objeto de actualización;

II. Proporcionar su nombre completo;

III. Presentar identificación oficial y, en su caso, su folio; y

IV. Exhibir el documento certificado que acredite su personalidad cuando el trámite lo realice en representación de otra persona física.

Los documentos mencionados en las fracciones III y IV deberán presentarse en original o copia certificada para cotejo y copia simple. El documento mencionado en la fracción I deberá presentarse en original.

Una vez cumplidos estos requisitos se otorgará al solicitante una constancia impresa que indicará, además de la información antes precisada, la fecha de baja o modificación, según sea el caso, en el Sistema.

La recuperación de la clave de acceso o contraseña podrá realizarse a través del Sistema, accediendo a esa opción en la pantalla de inicio.

ARTÍCULO 10.

Obligaciones que se deben cumplir para obtener la clave de acceso y contraseña

Para obtener la clave de acceso y contraseña y asegurar su uso adecuado, los solicitantes y usuarios de las mismas deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Proporcionar información fidedigna al presentarse en el Módulo de Registro. Si el personal autorizado del Tribunal constata que dicha información fuere falsa, inexacta o inexistente, cancelará la clave de acceso y denegará el ingreso al Sistema. En estos casos, las personas que hubieren incumplido con esta obligación deberán abstenerse de intentar obtener nueva clave de acceso y contraseña para ingresar al Sistema;

II. Resguardar la confidencialidad de la clave de acceso y contraseña para el ingreso al Sistema;

III. Mantener un control físico, personal y exclusivo de la clave de acceso y contraseña, absteniéndose de compartirla con persona alguna;

IV. Informar al Tribunal, en cuanto tenga conocimiento de ello, que la clave de acceso y contraseña fueron divulgadas o se encuentran en circunstancias que pongan en riesgo su privacidad, con el objeto de que las mismas sean revocadas y sustituidas;

V. Mantener actualizada la información proporcionada al Tribunal; y

VI. Verificar que una vez que concluya el trámite para el cual ingresó al Sistema, la sesión sea cerrada correctamente.

ARTÍCULO 11.

Juicios modificados, alterados, destruidos o que hayan sufrido pérdida de información

El magistrado instructor en un Juicio en Línea que haya sido modificado, alterado, destruido o que haya sufrido pérdida de la información contenida en el Expediente Electrónico correspondiente, solicitará un reporte al titular de la Unidad de Administración responsable del Sistema sobre la irregularidad advertida.

Con base en el reporte de referencia, si el usuario externo que sea parte en el juicio en el que se hayan cometido las conductas señaladas en el párrafo anterior es el responsable, el magistrado instructor ordenará la cancelación de su Clave de Acceso y Contraseña, y acordará lo conducente a fin de que el juicio afectado se siga tramitando en la vía tradicional.

No se cancelará la Clave de Acceso y Contraseña cuando se surtan los supuestos del primer párrafo de este artículo y el o los responsables sean autoridades; no obstante lo anterior, el Tribunal presentará las denuncias correspondientes para que se inicien los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas a los servidores públicos responsables, sin perjuicio de ejercer cualquier otra acción legal que proceda en su contra.

Las determinaciones que se tomen en términos del presente artículo, se darán a conocer a las Salas del Tribunal que tengan radicados juicios en línea, en los que intervenga la persona responsable, para que procedan en términos del artículo 58-R primer párrafo de la ley, observando lo dispuesto en el capítulo V, "De la Digitalización, Impresión y Resguardo de Documentos", del título sexto de los presentes lineamientos.

CAPÍTULO II Del Registro de Autoridades

ARTÍCULO 12.

Inscripción de la dirección de correo electrónico institucional y domicilio oficial. Registro de autoridades

Las dependencias, organismos o autoridades cuyos actos o resoluciones sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal a través del Sistema, así como aquéllas encargadas de su defensa en juicio y quienes puedan promover juicio de lesividad acorde con lo establecido por el artículo 2., párrafo tercero, de la ley, deberán inscribir su dirección de correo electrónico institucional y su domicilio oficial en los Módulos de Registro, a fin de que sean emplazadas y notificadas electrónicamente y puedan apersonarse en los juicios contencioso administrativos federales iniciados a través del Sistema.

ARTÍCULO 13.

Sujetos que podrán registrar

El registro de autoridades que se menciona en el artículo anterior, lo podrá realizar personalmente o por conducto de quien designe para tal efecto:

I. El titular de la dependencia, organismo o autoridad emisora de actos y resoluciones susceptibles de ser impugnados;

II. El titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de los intereses de la dependencia, organismo o autoridad;

III. El titular de la dependencia, organismo o autoridad que pueda promover el juicio de lesividad.

Cuando el registro lo realice el servidor público designado para tal efecto por la dependencia, organismo o autoridad, deberá acreditar tal carácter.

ARTÍCULO 14.

Requisitos para registrar a servidores públicos

Para efectuar el registro, los servidores públicos señalados en el artículo anterior deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Presentar en el Módulo de Registro:

a) Identificación oficial y en su caso, su folio;

- b) Nombramiento del servidor público solicitante;
- c) Documento en el que acredite que la dependencia, organismo o autoridad lo designó para efectuar el registro ante el Tribunal;
- d) Escrito de solicitud de registro de la Secretaría de Estado, órgano desconcentrado, organismo descentralizado, autoridad o unidad administrativa, debidamente requisitado, el cual estará disponible en cada Módulo de Registro.

Los documentos señalados en los incisos a) y b), deberán presentarse en original o copia certificada para cotejo y copia simple.

El documento referido en el inciso c) deberá presentarse en original y copia simple y el escrito mencionado en el inciso d) deberá presentarse en original.

II. Además de presentar los documentos a que se refiere la fracción anterior, deberán proporcionar la información siguiente:

- a) Nombre completo del servidor público, su cargo, correo electrónico institucional y carácter con el que realiza el trámite;
- b) Denominación de la dependencia, organismo o autoridad que se pretende registrar y cuando proceda, la dependencia superior de la misma u organismo desconcentrado o descentralizado al que pertenece;
- c) Las unidades administrativas a las que corresponde su representación en juicio;
- d) Domicilio oficial de la dependencia, organismo o autoridad objeto de registro que comprenderá la calle, número exterior e interior, calles que la circundan, colonia, ciudad, código postal, delegación o municipio y entidad federativa;
- e) Correo electrónico institucional de la dependencia, organismo o autoridad.

Una vez cumplidos los requisitos previstos en las fracciones I y II se otorgará al servidor público solicitante la constancia de registro de la dependencia, organismo o autoridad correspondiente en la que constará su número único de registro, la fecha en que éste se realizó y los datos de identificación de la dependencia, organismo o autoridad proporcionados en el Módulo de Registro.

ARTÍCULO 15.

Obligación del servidor público en caso de baja o modificación de registro

Para el caso de baja o modificación de la información de registro de una dependencia, organismo o autoridad emisora de actos susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal o de las unidades administrativas encargadas de su defensa en juicio, el servidor público autorizado deberá apersonarse en el Módulo de Registro a requisitar la solicitud correspondiente y presentar los documentos señalados en los incisos a), b) y c) de lafracción I del artículo anterior, además de los datos de la dependencia, organismo o autoridad señalados en lafracción II del mismo artículo, que será dada de baja o cuya información será actualizada, según corresponda.

Tramitada la solicitud se entregará al servidor público el documento en el que conste la baja del registro o la información actualizada, así como la fecha de realización del trámite.

ARTÍCULO 16.

Obligaciones de titulares de dependencias, organismos o autoridades registradas

Los titulares de las dependencias, organismos o autoridades registradas tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Proporcionar al Tribunal información fidedigna al momento de efectuar el registro, o cuando este último lo haya realizado un servidor público designado, verificar que así haya sido; y
- II. Mantener actualizada la información proporcionada al Tribunal con motivo de un registro.

ARTÍCULO 17.

Requisitos de la solicitud de vinculación de acceso y contraseña. Constancia de vinculación

Afin de estar en posibilidad de presentar promociones o consultar los expedientes en los que sean parte, los titulares de las unidades administrativas de dependencias, organismos o autoridades registradas, que extiendan la carta de conocimiento de responsabilidad regulada por el artículo 7. de estos lineamientos, deberán efectuar la solicitud de vinculación de su clave de acceso y contraseña con la dependencia, organismo o autoridad a la que pertenecen; para ello deberán presentarse en el Módulo de Registro para exhibir la documentación prevista por la fracción I del artículo 14 de los presentes lineamientos. Este mismo procedimiento se seguirá para solicitar la revocación de la vinculación.

En los supuestos anteriores, se otorgará al servidor público solicitante un documento en el que se hará constar la vinculación o revocación, según corresponda, así como la fecha del trámite y la información que obre en el Módulo de Registro.

TÍTULO III De los Usuarios Internos
CAPÍTULO I De la Clave de Acceso y Contraseña
ARTÍCULO 18.
Requisitos para obtener clave de acceso y contraseña

Los usuarios internos que requieran obtener su clave de acceso y contraseña para utilizar el Sistema, deberán presentarse en el Módulo de Registro y cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Proporcionar su nombre completo;
- b) Presentar identificación oficial y en su caso, su número defolio; y
- c) Exhibir escrito de solicitud de clave de acceso y generación de contraseña, disponible en cada Módulo de Registro.

El documento mencionado en el inciso b) deberá presentarse en original o copia certificada para cotejo y copia simple. El documento mencionado en el inciso c) deberá presentarse en original.

Tratándose de magistrados, secretarios de acuerdos o actuarios, además de los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Manifestar si cuentan o no con Firma Electrónica Avanzada y, en su caso, precisar su vigencia;
- II. Atender los requerimientos del encargado del Módulo de Registro, a fin de que éste capture la Firma Digital del servidor público; y
- III. Seguir las indicaciones del encargado del Módulo de Registro para que tome las huellas de su dedo índice derecho e izquierdo por triplicado.

Cumplidos los requisitos señalados, se verificará la identidad del servidor público con la huella digital y la Firma Electrónica Avanzada. El Sistema proporcionará la clave de acceso y el servidor público registrará su contraseña de conformidad con los parámetros de seguridad determinados por la dirección e implementados en el Sistema, con lo que se otorgará la constancia impresa de registro en la que se indicará la información proporcionada por dicho servidor público, así como su clave de acceso para ingresar al Sistema.

ARTÍCULO 19.

Bajas o modificaciones al registro de clave de acceso y contraseña. Responsabilidad de la Dirección General de Recursos Humanos

Para el caso de baja o modificación de información del registro de una clave de acceso y contraseña, los usuarios internos deberán apersonarse en el Módulo de Registro en el que deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II y III del artículo 9. de los presentes lineamientos.

Cumplidos los requisitos señalados, se otorgará al servidor público solicitante una constancia impresa en la que se indicará, además de la información señalada en el párrafo anterior, la fecha de modificación o baja en el Sistema, según sea el caso.

La Dirección General de Recursos Humanos del Tribunal tendrá la responsabilidad de hacer del conocimiento de la Unidad de Administración del Sistema los ascensos, cambios de adscripción,

renuncias y modificaciones que ameriten una revisión o cancelación de la clave de acceso y contraseña asignados a usuarios internos, para proceder a su cancelación en los casos en que éstos causen baja y no cumplan con lo dispuesto en este artículo.

ARTÍCULO 20.

Casos de responsabilidades administrativas para usuarios internos

Cuando con base en el reporte a que se refiere el primer párrafo del artículo 11 de los presentes lineamientos, se desprenda que el o los responsables de haber modificado, alterado, destruido u ocasionado la pérdida de la información contenida en un expediente electrónico, es un usuario interno, no se cancelará su clave de acceso y contraseña; sin embargo, el Tribunal presentará las denuncias correspondientes para que se le inicie un procedimiento en materia de responsabilidades administrativas, sin perjuicio de ejercer cualquier otra acción legal que proceda en su contra.

ARTÍCULO 21.

Disposiciones aplicables a los usuarios internos

Resultan aplicables a los usuarios internos, lo dispuesto en los artículos 7., 8. y 10 de los presentes lineamientos.

CAPÍTULO II De los Requerimientos para Firmar Resoluciones y Actuaciones

ARTÍCULO 22.

Obligaciones de los magistrados y secretarios de acuerdos para firmar actuaciones en el expediente electrónico

Para que los magistrados y secretarios de acuerdos estén en posibilidad de firmar actuaciones en el expediente electrónico deberán tramitar y obtener lo siguiente:

- I. Registro de la huella digital;
- II. Firma Digital; y
- III. Firma Electrónica Avanzada.

ARTÍCULO 23.

Obligaciones de los actuarios para firmar documentos electrónicos en el sistema

Para que los actuarios puedan firmar documentos electrónicos en el Sistema deberán gestionar y obtener lo siguiente:

- I. Registro de la huella digital; y
- II. Firma Electrónica Avanzada.

TÍTULO IV Del Sistema de Justicia en Línea

CAPÍTULO I Del Portal

ARTÍCULO 24.

Requisitos para ingresar al Sistema

El Tribunal proveerá el ingreso al Sistema a través de su portal disponible en Internet www.juicioenlinea.gob.mx o www.tfjfa.gob.mx para lo cual los usuarios deberán contar con todo el equipo y programas necesarios para establecer dicha conexión.

En el Anexo Único de los presentes lineamientos, denominado "Requerimientos Tecnológicos para los Usuarios del Sistema", se especifican los requisitos mínimos necesarios que deberán cubrir los usuarios para la debida interacción con el Sistema.

ARTÍCULO 25.

Impedimentos para los usuarios del portal y del Sistema

Los usuarios del portal del Tribunal y del Sistema deberán abstenerse de:

I. Utilizar el Sistema para cargar, anunciar o enviar cualquier contenido con propósitos diversos a la promoción y sustanciación de un juicio contencioso administrativo federal; información ilegal, peligrosa, amenazante, abusiva, hostigadora, tortuosa, difamatoria, vulgar, obscena, calumniosa, invasiva del derecho de privacidad, discriminatoria; que sea ofensiva, dañe o perjudique a terceros;

II. Hacerse pasar por alguna persona o entidad diferente a la propia, o a la que en términos de ley represente;

III. Falsificar información o identificadores para desviar el origen de algún contenido transmitido por medio del Sistema;

IV. Cargar, anunciar o enviar información confidencial y comercial reservada sin la diligencia necesaria prevista por el Sistema para evitar su divulgación;

V. Cargar o transmitir algún archivo electrónico que contenga virus o cualquier otro código de computadora, o programas diseñados para interrumpir, destruir o perjudicar el correcto funcionamiento de equipos de cómputo de terceros, del Sistema o equipos de telecomunicaciones;

VI. Desatender cualquier requisito, procedimiento, política o regulación del Sistema, establecido por la Junta en estos Lineamientos o de los que en su momento indique la Dirección;

VII. Acceder a los servicios del portal del Tribunal para realizar actividades contrarias a la ley y a los presentes lineamientos;

VIII. Condicionar el uso total o parcial del portal del Tribunal, así como del Sistema al pago de contraprestaciones por servicios profesionales o empresariales; y

IX. Incumplir con los demás requisitos previstos por la ley.

CAPÍTULO II De la Integridad del Sistema de Justicia en Línea

ARTÍCULO 26.

Del antivirus del Sistema

A fin de asegurar la integridad del Sistema, éste contará con un servicio de antivirus para la revisión de los archivos electrónicos que se generen en el Sistema, así como de los que se envíen y reciban a través del mismo.

En el supuesto de que, una vez utilizado el antivirus, se advierta que un archivo o documento electrónico está infectado por un virus u otro software maligno, el usuario interno se abstendrá de abrirlo, ejecutarlo, copiarlo, difundirlo o transmitirlo por cualquier medio en el Sistema. El personal de la Unidad de Administración procederá a certificar las circunstancias en las que se recibió el archivo o documento y levantará acta administrativa.

En caso de que el archivo infectado sea necesario para la sustanciación del Juicio en Línea, se enviará un correo electrónico al usuario externo que lo haya enviado, en el que se le informará del virus detectado y se le requerirá, para que en un plazo de tres días hábiles envíe nuevamente el archivo limpio de virus o software maligno, con el apercibimiento de que, de no hacerlo, no será considerado en el juicio de que se trate. Lo anterior también procederá en el caso de que el archivo o documento electrónico esté dañado o por cualquier otra causa no pueda comprobarse su contenido.

CAPÍTULO III De la Seguridad y el Respaldo de la Información

ARTÍCULO 27.

Generación de respaldos de información

Para garantizar la seguridad de los datos e información contenida en los documentos o archivos que se generen, reciban o transmitan a través del Sistema, se proveerá un mecanismo en el que de manera automatizada y periódica se generen respaldos independientes de la información que asegure su permanencia, integridad y ulterior consulta en caso de ser necesario.

TÍTULO V De la Firma Electrónica Avanzada

ARTÍCULO 28.

Implementación y habilitación de la Firma Electrónica Avanzada

El Tribunal implementará y habilitará el uso de la Firma Electrónica Avanzada expedida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a fin de promover, sustanciar y notificar los acuerdos, resoluciones y otras actuaciones que se dicten en los juicios contencioso administrativos federales que se tramiten mediante el Sistema.

ARTÍCULO 29.

Vinculación y responsabilidad derivada por la Firma Electrónica

La Firma Electrónica Avanzada vinculará y responsabilizará al promovente con el contenido de un documento electrónico presentado en el Tribunal mediante el Sistema, de la misma forma en que la firma autógrafa lo hace respecto del documento que la contiene en un juicio tradicional.

ARTÍCULO 30.

Implicaciones en el uso de la Firma Electrónica

El uso de la Firma Electrónica Avanzada implica:

I. La vinculación indubitable entre el firmante y el documento electrónico en el que se contenga la Firma Electrónica Avanzada, que se asocia con los datos que se encuentran bajo el control exclusivo del firmante y que expresan en medio digital su identidad;

II. La responsabilidad de prevenir cualquier modificación o alteración en el contenido de los Documentos Electrónicos que se presentan en el Sistema, al existir un control exclusivo de los medios para insertar la referida firma;

III. La integridad y autenticidad del contenido del documento firmado electrónicamente.

ARTÍCULO 31.

Obligaciones de los titulares de la Firma Electrónica

Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada tendrán las siguientes obligaciones:

I. Resguardar la confidencialidad de la clave privada que se requiere para signar electrónicamente los documentos;

II. Mantener el control físico, personal y exclusivo de su Firma Electrónica Avanzada;

III. Actualizar los datos proporcionados para su tramitación; y

IV. Informar de manera inmediata al prestador de servicios de certificación, de cualquier circunstancia que ponga en riesgo su privacidad o confidencialidad en su uso, afin de que, de ser necesario, se revoque.

TÍTULO VI Del Juicio en Línea

CAPÍTULO I Del Registro y Envío de Promociones Electrónicas

ARTÍCULO 32.

Obligaciones de los usuarios al momento de utilizar el Sistema

Los usuarios del Sistema, al momento de ingresar a éste, deberán completar de manera correcta todos los campos de captura que correspondan y que se soliciten.

ARTÍCULO 33.

Plazo que tendrá el usuario para corregir los datos de inconsistencia entre la información proporcionada y la promoción enviada

En caso de que no exista coincidencia entre la información registrada por los usuarios en los campos de captura señalados en el artículo anterior y el contenido de la promoción enviada a través del Sistema, el magistrado instructor podrá requerir al usuario que corresponda para que, dentro del plazo de 5 días hábiles, señale la información correcta que deberá considerar el Tribunal.

ARTÍCULO 34.

Husos horarios que utilizará el sistema. Asientos de los acuses de recibo

El Sistema funcionará de acuerdo a la hora oficial mexicana, que incluye los tres husos horarios que cubren la República Mexicana, es decir, representando las horas locales de nuestro país, y asentará la fecha y hora en todos los acuses de recibo de documentos electrónicos que se reciban y envíen a través del Sistema, mismos que corresponderán a las del domicilio de la sala destinataria de la promoción de que se trate.

ARTÍCULO 35.

Momento en que se entenderá que se optó por el Juicio en Línea

Se entenderá que el demandante optó por el Juicio en Línea cuando acceda al Sistema y exprese su voluntad en ese sentido requisitando los campos de información correspondientes. La opción elegida no variará aunque en fecha posterior se presente una demanda en la vía tradicional, contra la misma resolución.

ARTÍCULO 36.

Características de los documentos electrónicos o digitalizados

Cualquier documento electrónico o digitalizado, que obre en el expediente electrónico o sea ofrecido por las partes en el juicio, deberá cumplir con las características de ser accesible, de fácil manejo, inalterable y sin restricciones de copiado del texto o de cualquier contenido, impresión y consulta, así como las demás características precisadas en el Anexo Único de estos lineamientos.

ARTÍCULO 37.

Suspensión de plazos debido a la interrupción en el funcionamiento del Sistema

En atención a lo dispuesto en el artículo 58-S de la ley, en caso de que la Unidad de Administración, reporte la interrupción en el funcionamiento del Sistema por caso fortuito, fuerza mayor o falla técnica, la sala considerará el tiempo de la interrupción y suspenderá los plazos únicamente respecto de aquellas promociones sujetas a término por ese mismo lapso o bien hasta el día hábil siguiente en que el Sistema haya sido restablecido, a efecto de determinar la oportunidad de dichas promociones.

ARTÍCULO 38.

Obligaciones para registrar y enviar promociones a través del Sistema

Para registrar y enviar promociones a través del Sistema, se deberán cumplir las siguientes obligaciones:

I. El Tribunal:

a) Adoptar las medidas técnicas y administrativas de seguridad a fin de garantizar la integridad, confidencialidad e inalterabilidad tanto de las comunicaciones como de la información transmitida y almacenada en el Sistema;

b) Impedir el acceso al Sistema de aquellos usuarios que modifiquen, alteren, destruyan o produzcan la pérdida de información ahí almacenada, así como de aquéllos que realicen alguna de las conductas previstas por el artículo 25 de los presentes lineamientos. Cuando detecte alguna de las situaciones referidas cancelará sus claves de acceso y contraseñas; y

c) Evitar, a través del Sistema, la recepción de promociones que carezcan de Firma Electrónica Avanzada.

II. Los promoventes, previo a remitir cualquier documento electrónico:

a) Verificar el correcto y completo registro de la información solicitada en el Sistema;

b) Verificar el adecuado funcionamiento, integridad, legibilidad y formato de los archivos electrónicos, incluso los digitalizados, que adjunte al Sistema; y

c) Corroborar que los archivos electrónicos a remitir por el Sistema se encuentren libres de virus, y en caso contrario, aplicar los mecanismos necesarios para eliminarlos.

CAPÍTULO II De las Actas por Desahogo de Pruebas

ARTÍCULO 39.

Desahogo de pruebas no documentales. Requisitos y generación de un acta. Obligaciones del secretario de acuerdos

Cuando en un Juicio en línea deban desahogarse pruebas no documentales y se requiera la generación de un acta, ésta se asentará en documento impreso, el cual deberá contener la firma autógrafa de quienes en ella intervengan, así como las del magistrado instructor y del secretario de acuerdos. Hecho lo anterior, el secretario de acuerdos deberá:

I. Digitalizar, certificar y resguardar el acta en términos de los artículos 42, 43 y 44 de los presentes lineamientos; y

II. Incluir el acta en el expediente electrónico correspondiente.

CAPÍTULO III De la Acumulación de Juicios Sustanciados en Línea y en la Vía Tradicional

ARTÍCULO 40.

Lineamientos aplicables a la acumulación de juicios

Para el caso de que proceda la acumulación de juicios sustanciados en línea y tradicional, y los particulares que sean parte de este último, rechacen la posibilidad de que se tramite en línea, se estará a lo siguiente:

I. Las partes que eligieron el Juicio en Línea, también podrán consultar el expediente del juicio sustanciado en la vía tradicional, para lo cual deberán acudir al local de la sala en que se encuentre radicado; y

II. Las partes que eligieron la vía tradicional, también podrán consultar el expediente electrónico del juicio sustanciado en línea, siempre que hayan obtenido su clave de acceso y contraseña en los términos previstos por los presentes lineamientos.

CAPÍTULO IV Del Código de Barras

ARTÍCULO 41.

Generación del código de barras

Por cada promoción recibida, actuación realizada y resolución emitida, el Sistema generará un código de barras para su identificación, seguimiento y control. Los documentos anexos que integren el expediente electrónico, en el Juicio en Línea, también contarán con código de barras.

CAPÍTULO V De la Digitalización, Impresión y Resguardo de Documentos

ARTÍCULO 42.

Digitalización y certificación de las promociones recibidas en oficialía de partes

Las promociones de un Juicio en Línea que por excepción sean recibidas en la Oficialía de Partes de este Tribunal, así como las actuaciones consignadas en papel durante la sustanciación del mismo, deberán ser digitalizadas y certificadas por el secretario de acuerdos para ser agregadas al expediente electrónico que corresponda.

ARTÍCULO 43.

Certificación de expedientes electrónicos impresos

Los expedientes electrónicos o parte de ellos que requieran ser impresos conforme a los supuestos

establecidos en la ley, deberán certificarse por el secretario de acuerdos.

ARTÍCULO 44.

Resguardo de documentos físicos

Los documentos físicos a que se refieren los artículos 42 y 43 de los presentes lineamientos, deberán ser resguardados en el expediente físico correspondiente, hasta la depuración que, en su momento, ordene la Junta.

TÍTULO VII Del Boletín Electrónico

ARTÍCULO 45.

Concepto de fecha de emisión de autos y resoluciones que deban notificarse

Conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la ley, se entenderá como fecha de emisión de los autos y resoluciones que deban notificarse por medio del Boletín Electrónico, aquella en que el actuario los haya recibido a través del Sistema, debidamente firmados por el secretario de acuerdos y el magistrado instructor o magistrados integrantes de la sala, o en su caso por el magistrado presidente de la Sección o del Pleno Jurisdiccional, según corresponda.

ARTÍCULO 46.

Salvaguarda de la información confidencial y comercial de las partes

En relación al segundo párrafo del artículo 69 de la ley y con el objeto de salvaguardar tanto los datos personales de las partes que intervienen en los juicios contencioso administrativos federales en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como la información confidencial y comercial reservada aportada en los mismos, se deberá considerar como contenido de los acuerdos y resoluciones, un extracto de los mismos.

TÍTULO VIII De las Sanciones

ARTÍCULO 47.

Inicio del procedimiento disciplinario

El incumplimiento a lo dispuesto en los presentes lineamientos por parte de los servidores públicos, dará lugar al inicio del procedimiento disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que incurran.

ARTÍCULO 48.

Responsabilidad de los usuarios

La falta de conocimiento de los presentes lineamientos no libera a los usuarios de las responsabilidades establecidas en ellos por el mal uso que hagan del Sistema.

TRANSITORIOS

Entrada en vigor

Primero.- El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Momento en que iniciará la vigencia de las disposiciones relativas al juicio en línea y al boletín electrónico

Segundo.- Las disposiciones relativas al Juicio en Línea y al Boletín Electrónico previstas en los títulos sexto y séptimo de los presentes lineamientos entrarán en vigor el mismo día en que inicie operaciones el Juicio en Línea.

Dictado en sesión del día catorce de abril de dos mil once.- Firman el magistrado Juan Manuel Jiménez Illescas, presidente de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el licenciado Rabindranath Guadarrama Martínez, secretario auxiliar de la Junta de

Gobierno y Administración, quien da fe, con fundamento en el artículo 52, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con relación a los artículos 78, fracciones VIII y XI, y 103 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Rúbricas.

ANEXO

ÚNICO

REQUERIMIENTOS TECNOLÓGICOS PARA LOS USUARIOS DEL SISTEMA

El equipo de cómputo y programas informáticos mínimos recomendados por el Tribunal a los usuarios, para ingresar y navegar de manera óptima dentro del Sistema y establecer la conexión requerida vía Internet, son los siguientes:

REQUERIMIENTOS	DESCRIPCIÓN TÉCNICA
Procesador	1 Ghz
Memoria RAM	2 GB
Explorador de Internet	Internet Explorer 7 o superior / Firefox 3.6.10 o superior
Lector de PDFs	Acrobat Reader 8.0 o superior
Complementos	JRE 1.6.23 o superior Antivirus actualizado
Ancho de Banda Libre por usuario	512 kb o superior

Las características mínimas que deberán reunir los documentos electrónicos que se utilicen dentro del Sistema, ya sea porque se ofrezcan como pruebas, o porque formen parte del expediente electrónico administrado por el mismo Sistema, son las siguientes:

CARACTERÍSTICAS - ARCHIVOS ELECTRÓNICOS Y DIGITALIZADOS

Los documentos digitalizados o escaneados deberán contar con una resolución óptica en rangos de entre 100 y 600 dpi, con la posibilidad de ajustar la resolución en caso necesario. Para ello se recomienda generar la salida del documento digitalizado o escaneado en formato PDF a 200 dpi y 256 colores, preferentemente, además de contar con la opción de "solo lectura" y permitir la selección del texto.

Para los archivos de "tipo imagen" serán aceptados los siguientes formatos: .jpg, .jpeg, .tif, .bmp, .png, .jpe, .jfif, .gif, .dib que pueden ser abiertos por la mayoría de las herramientas de visualización.

Los documentos asociados a videos y audio, podrán presentarse en alguno de los formatos siguientes: .avi, .flv, .mp4, .wmv, DVD-video (video); .mp3, .wmv, audio CP, DVD-audio, .wma, .mpg (audio).

Los documentos elaborados con herramientas de productividad para oficina, de la suite de Microsoft se aceptarán en Word, Excel y PowerPoint en sus versiones 97, 2000, 2002, 2003, 2007 y 2010; También se aceptarán otras suites, como Works 6.0, 7.0, 8.0 y 9.0; WordPerfect 5.0 y 6.0; de igual manera formatos abiertos emitidos por Staroffice, Openoffice, Lotus Symphony, entre otros: .odf.

Específicamente, para documentos que contengan datos o información generados por otras herramientas, también se aceptarán los siguientes formatos: .xml, .rtf, .txt, .html, .htm, .mht, .mhtml.

(R.- 324845)