

AMPARO DIRECTO: ** *******

QUEJOSA: *** ***** ***** **
***** *******

MAGISTRADO: FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL

SECRETARIA: SILVIA MARTÍNEZ ALDANA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión de ocho de octubre de dos mil quince.

**VISTOS;
Y,
RESULTANDO**

PRIMERO. Mediante escrito ingresado el veintinueve de octubre de dos mil catorce, en la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *********, sociedad anónima de capital variable, por conducto de su apoderado legal, demandó la nulidad de:

- a) Los oficios *********, ********* y *********, todos del dieciocho de agosto de dos mil catorce, a través de los cuales el Subprocurador de Verificación de la Procuraduría Federal del Consumidor le requirió para que

dentro del término de quince días, acreditara la compraventa, instalación y operación del software sujeto al cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana ***** , así como la certificación emitida por la Dirección General de Normas, con apercibimiento de multa;

b) La Norma Oficial Mexicana ***** ,
“PROGRAMAS INFORMÁTICOS Y SISTEMAS ELECTRÓNICOS QUE CONTROLAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS PARA MEDICIÓN Y DESPACHO DE GASOLINA Y OTROS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS-ESPECIFICACIONES, MÉTODOS DE PRUEBA Y DE VERIFICACIÓN.”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de agosto de dos mil doce, con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en los oficios ***** , ***** y ***** , señalados en el inciso anterior.

c) El proyecto de Norma Oficial Mexicana ***** , publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo de dos mil doce.

Por auto de treinta y uno de octubre de dos mil catorce, el magistrado instructor de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa registró la demanda de nulidad con el número ***** , y la desechó por improcedente.

Inconforme con dicha determinación, el veintiséis de noviembre de dos mil catorce, ***** , sociedad anónima de capital variable, por conducto de su apoderado legal, interpuso recurso de reclamación.

El **dos de marzo de dos mil quince**, la sala responsable dictó sentencia en la que confirmó el acuerdo recurrido.

SEGUNDO. Por escrito presentado el **veinte de abril de dos mil quince**, en la Oficialía de Partes de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ***** , sociedad anónima de capital variable, por conducto de su apoderado legal, pidió amparo en contra de la sentencia referida en el párrafo anterior.

En la demanda de amparo se estimaron violados los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no se señaló tercero interesado.

TERCERO. El asunto se radicó en este tribunal, y se registró con el número **D.A. 285/2015**; por acuerdo de presidencia de **veintisiete de abril de dos mil quince**, se admitió la demanda. Se ordenó dar vista a la agente del Ministerio Público Federal de la adscripción mediante oficio *****/2015, sin que formulara alegatos.

Por acuerdo de **veinticinco de mayo de dos mil quince**, se turnaron los autos al magistrado ponente para la formulación del proyecto.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Este tribunal tiene competencia legal para conocer del presente juicio y la vía elegida es correcta, en conformidad con lo dispuesto por los artículos 34 y 170, fracción I, de la Ley de Amparo, así como el 37, fracción I, inciso b), 38 y 144, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. La existencia del acto reclamado se acredita con los autos originales del juicio fiscal número ***** , que remitió el magistrado presidente de la sala de conocimiento con su informe justificado.

TERCERO. La sentencia reclamada se notificó el **veintiséis de marzo de dos mil quince**. Esa notificación surtió efectos el veintisiete siguiente, en conformidad con el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, el plazo para promover el juicio de amparo transcurrió del **treinta de marzo al veintidós de abril del mencionado año**, sin contar los días cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de abril del año en cita, por ser sábados y domingos; así como del uno al tres de abril de la propia anualidad, en conformidad con el Acuerdo G/1/2015, del Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Luego, si la demanda se presentó el **veinte de abril de dos mil quince**, su interposición es oportuna. Lo anterior se refleja en el siguiente recuadro:

NOTIFICACIÓN	SURTE EFECTOS	SÁBADOS Y DOMINGOS	DÍAS INHÁBILES	TÉRMINO DEL PLAZO	PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA
26 de marzo de 2015 (Foja 228 del juicio de nulidad)	27 de marzo de 2015	4, 5, 11, 12, 18 y 19 de abril de 2015	1 al 3 de abril de 2015	30 de marzo al 22 de abril de 2015	20 de abril de 2015 (día 13)

CUARTO. No se transcriben la sentencia reclamada ni los conceptos de violación, en términos de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Amparo; además, con la oportunidad debida se entregaron a los integrantes de este tribunal, copias fotostáticas de dichas constancias. De la primera se ordena agregar copia certificada a los presentes autos, para su debida integración.

QUINTO. Consideraciones de la sentencia reclamada.

- Determinó que los oficios ***** , ***** y ***** , de dieciocho de agosto de dos mil catorce, a través de los cuales el Subprocurador de Verificación de la Procuraduría Federal del Consumidor requirió a la accionante para que dentro del término de quince días, acreditara la compraventa, instalación y operación del software sujeto al cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana ***** , así como la certificación emitida por la Dirección General de Normas, con apercibimiento de multa, **no constituían una resolución definitiva.**
- Declaró infundado el argumento concerniente a que los oficios de mérito, a pesar de no ser resoluciones definitivas, afectaban la esfera jurídica de la accionante, pues la responsable sostuvo que dichos actos únicamente

constituían un requerimiento de documentación, que no culminaba con la imposición de la multa, ni ponía fin a un procedimiento.

- En relación con la Norma Oficial Mexicana ***** , determinó que los oficios reclamados de dieciocho de agosto de dos mil catorce, no podían tenerse como el primer acto de aplicación de ésta, ya que, aun y cuando el artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no refiere característica alguna respecto del primer acto de aplicación de una norma de carácter general, éste debe ser un acto definitivo, por lo que procede el juicio de nulidad, conforme con lo previsto en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- Señaló que de considerar como primer acto de aplicación una resolución que no tiene el carácter de definitiva, y respecto de la cual es improcedente el juicio de nulidad, provocaría entorpecer la tramitación de los procedimientos administrativos. Aunado a que a través de los oficios de requerimiento no se resolvió en definitiva el procedimiento administrativo, ni se determinó alguna carga o sanción, aun y cuando señalaban el cumplimiento de la norma oficial mexicana, pues determinar lo contrario implicaría entorpecer la tramitación del procedimiento administrativo, en especial, ante la manifestación de la accionante relativa a que ya cumplió con el requerimiento ordenado en el oficio impugnado.

SEXTO. Análisis de los conceptos de violación.

En el **primer** concepto de violación, alude que la sentencia transgrede los derechos fundamentales de acceso a la justicia y de seguridad jurídica, en virtud de que la responsable realizó una interpretación errónea del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues si bien se prevé la procedencia del juicio contencioso en contra de resoluciones definitivas, la sala responsable pasó por alto que existen otros supuestos de procedencia como es el caso –acto administrativo y la Norma Oficial Mexicana con motivo de su primer acto de aplicación-.

A efecto de evidenciar que los oficios impugnados produjeron una afectación directa y real sobre su esfera jurídica y que éstos constituyeron el primer acto de aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-185-SCFI-2012, alega que:

1. Los oficios ***** y ***** , impugnados en el juicio contencioso, afectan su esfera jurídica a pesar de no tratarse de una resolución definitiva, pues contrariamente a lo que sostiene la responsable, el requerimiento de documentación con apercibimiento es impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo, toda vez que el apercibimiento al gobernado de imponer una multa en caso de incumplimiento de ciertas obligaciones, constituye una afectación real y directa. Apoyó su argumento en la tesis de rubro: **“MULTA EL SOLO**

APERCEBIMIENTO DE IMPONERLA CONSTITUYE ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY QUE LO PREVÉ Y OTORGA INTERÉS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO, SI LA AUTORIDAD ESTABLECE CON PRECISIÓN LA SANCIÓN PECUNIARIA EN CASO DE QUE EL GOBERNADO INCUMPLA EL REQUERIMIENTO”.

Indica que en conformidad con el criterio antes mencionado, el solo apercibimiento de multa sí constituye una afectación en la esfera jurídica del gobernado.

Aduce que los oficios impugnados versaron sobre un requerimiento que se le formuló para que en un término de quince días, cumpliera con ciertos requisitos que exige la norma oficial mexicana, con el apercibimiento de que en caso de no desahogar dicho requerimiento se le impondría una multa cuyo monto sería desde \$***.** (***** ***** * ***** pesos **/** M.N.), hasta \$'***** (** ***** ***** ***** ** ***** ***** * ** pesos **/** M.N.), en consecuencia, los oficios de mérito actualizan lo mencionado en la tesis señalada en líneas precedentes por lo siguiente:

- i. El apercibimiento constituye un acto de molestia que repercute de forma negativa en su esfera jurídica.
- ii. Los oficios de mérito se fundan en lo establecido por la Norma Oficial Mexicana *****;

invocando la norma que establece la medida para hacer cumplir su determinación.

2. Los oficios impugnados constituyen el primer acto de aplicación de la Norma Oficial Mexicana ***** . Al respecto señala lo siguiente:

- I. La responsable incurrió en una incongruencia interna, pues de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los primeros actos de aplicación pueden ser tanto una resolución administrativa definitiva como una emitida dentro del procedimiento; y al no ser, los oficios impugnados, actos de naturaleza definitiva, no pueden ser considerados como primer acto de aplicación.

- II. Sostiene que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia: **“AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY”**, ha señalado que el amparo promovido contra un acto dictado dentro de un procedimiento o el que le da inicio, como es el caso de los oficios impugnados, es procedente considerarlos como primer acto de aplicación, y como tal, susceptibles de ser impugnados en

el juicio contencioso administrativo, en virtud de la indivisibilidad que opera en el juicio que impide el examen de la ley, desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio.

- III. Sostiene que si en los oficios impugnados se aplicó la norma oficial mexicana que se estima inconstitucional, y ésta es considerada un acto que dio inicio a un procedimiento de verificación que puede concluir con la imposición de una sanción; entonces, dicha norma general puede ser impugnada desde ese momento por ser considerada el primer acto de aplicación.
 - IV. Insiste en que la responsable interpretó erróneamente el artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues dicho ordenamiento legal en ningún momento establece que los primeros actos de aplicación de un acto administrativo deban ser resoluciones definitivas.
3. Sostiene que, contrariamente a lo que sostuvo la responsable, los oficios ***** , ***** y ***** , que dieron inicio a un procedimiento de verificación y/o de imposición de sanciones puede ser impugnado sin necesidad de tener que esperar a que culmine el procedimiento, pues en sí mismo afecta su esfera jurídica. Aunado a que es en dichos oficios en donde se aplicó por primera ocasión la norma oficial mexicana.
 4. Alega que, contrariamente a lo que sostuvo la responsable, la norma oficial mexicana es pilar de la fundamentación de los oficios

impugnados, pues de su simple lectura se desprende que la enjuiciada le requirió a la accionante a efecto de exhibir diversos documentos supuestamente exigidos por dicha norma.

Los argumentos antes sintetizados son **inoperantes**.

A efecto de acreditar lo anterior, es necesario traer a colación la ejecutoria que originó la jurisprudencia: **“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL PUEDE CONSISTIR EN UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA O EN ALGUNO EMITIDO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, RESPECTO DE LOS QUE PROCEDA AQUÉL.”**:

“De acuerdo con la síntesis de las ejecutorias referidas, se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, ya que para el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, cuando se promueva juicio de nulidad en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, en unión de su primer acto de aplicación, éste debe ser una resolución definitiva, pues pensar en forma contraria haría nugatorias las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo, ya que bastaría que el particular impugnara algún acto como el primero de aplicación de una regla de carácter general para que el juicio resultara procedente,

cuando la competencia otorgada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es sólo para conocer de juicios en los que se impugnen resoluciones definitivas. En cambio, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, consideró que de la lectura a los artículos 2o. y 13, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que los supuestos de procedencia del juicio de nulidad, no refieren característica alguna respecto del primer acto de aplicación en contra de una norma de carácter general, esto es, que de esas disposiciones no puede válidamente afirmarse que el acto de aplicación debe ser una resolución definitiva, subrayando que esto no se desprende de ninguna de esas disposiciones, ni puede inferirse de su interpretación integral, pues con ello se estaría añadiendo a la norma un componente que no previó el legislador.

En consecuencia, esta Segunda Sala concluye que sí existe la contradicción denunciada y que el punto a resolver consiste en determinar si el primer acto de aplicación de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general, requiere ser una resolución definitiva o puede ser cualquier acto dictado en un procedimiento administrativo que culmine con una resolución definitiva, esto a la luz de lo dispuesto en el segundo párrafo del

artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

QUINTO. Estudio. Precisados así la existencia de la contradicción y el punto a dilucidar, esta Segunda Sala se avoca a su resolución y determina que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, la tesis consistente en que cuando se promueva juicio contencioso administrativo en contra del primer acto de aplicación de un acto de esa naturaleza, dicho acto de aplicación puede ser la resolución definitiva, así como algún acto dictado dentro de un procedimiento administrativo respecto de los que proceda dicho juicio contencioso.

Para arribar a esa conclusión es necesario transcribir, en primer término, el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que es del tenor siguiente:

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

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

Las autoridades de la administración pública federal, tendrán acción para controvertir una resolución

administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

De esa disposición importa lo dispuesto en su párrafo segundo que establece que procede el juicio contencioso administrativo 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.

Al respecto, es importante recordar que con anterioridad a la emisión de la ley indicada, el juicio contencioso administrativo se regulaba en el Código Fiscal de la Federación, y en este ordenamiento no existía disposición expresa con base en la cual resultara procedente ese juicio en contra de reglas administrativas de carácter general, sino que dicho supuesto fue introducido con la emisión de la ley que ahora se analiza, lo que se confirma con lo argumentado en la exposición de motivos correspondiente, en la que se subraya como primer aspecto general del contenido de la nueva ley, la posibilidad de que los particulares pudieran impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa diversas resoluciones administrativas de carácter general, siempre y cuando fueran autoaplicativas o cuando el interesado las controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Sin embargo, de la lectura al resto de documentos que conforman el proceso legislativo que culminó con la ley indicada no se desprende elemento alguno que

explique qué naturaleza debe tener el primer acto de aplicación de una regla administrativa general, lo que implica que, en el caso, debemos atender a la naturaleza del juicio de nulidad y a algunas de las reglas que rigen dicho proceso, para así sustentar el criterio que debe prevalecer.

Ahora bien, en el tomo IV de la Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la voz juicio contencioso administrativo, indica lo siguiente: 'Juicio seguido ante tribunales administrativos de simple anulación o de plena jurisdicción, en el que las partes son el particular, sea persona física natural, o moral o jurídica, y la administración dependiente del Ejecutivo Federal o Local, en el que se impugna una resolución administrativa de la competencia de dichos tribunales.'

Definido lo que se entiende como juicio contencioso administrativo, es importante tener presente los supuestos de procedencia de dicho proceso; así, el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya transcrito, establece que el juicio procede contra: a) las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y, b) 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.

De dicha ley orgánica resulta necesario citar lo dispuesto en su artículo 14, que se refiere a los juicios de los que conocerá el órgano jurisdiccional indicado; esa disposición es del tenor siguiente:

[...]

El artículo transcrito prevé que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que ahí se relacionan; en su antepenúltimo párrafo explica lo que se considera resolución definitiva; y en el penúltimo párrafo reproduce lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, que el tribunal conocerá 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.

Ahora bien, uno de los factores que tomó en cuenta uno de los Tribunales Colegiados para fijar su criterio fue el relativo a lo que se entiende como resolución administrativa definitiva; y para abundar sobre ese concepto, es necesario consultar la tesis de esta Segunda Sala que a continuación se reproduce:

‘TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ‘RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS’. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11,

PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.’ [...]

En esa tesis se establece que es resolución administrativa definitiva aquella que constituye el producto final o la voluntad definitiva de la administración pública y que puede ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento; y, b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

Finalmente, además de tener presente los alcances del concepto ‘resoluciones administrativas definitivas’, es importante indicar que en un juicio contencioso administrativo pueden plantearse conceptos de impugnación relacionados con los vicios que presenten los actos emitidos dentro del procedimiento que precedió a la emisión de la resolución expresamente controvertible, lo que se corrobora de la lectura a los artículos 50 y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a continuación se reproducen:

[...]

Esas disposiciones prevén, respectivamente, el contenido que debe tener la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo, y las causales de ilegalidad de las resoluciones administrativas impugnadas en ese proceso; de donde destaca la posibilidad de que en los conceptos de impugnación de la demanda se aduzcan vicios del procedimiento advertidos por el actor y, el

consecuente pronunciamiento que deben llevar a cabo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las que pueden declarar la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento; aún más el artículo 51 de la ley alude a las causales por las que una resolución administrativa es ilegal y entre ellas, se alude a los vicios del procedimiento que dejen sin defensa al particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; la incompetencia del funcionario que haya ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución administrativa; y vicios derivados de las notificaciones llevadas a cabo en el procedimiento administrativo.

Lo hasta aquí expuesto conduce a determinar que el primer acto de aplicación de un acto administrativo, decreto o acuerdo de carácter general desde luego puede ser una resolución definitiva, así como algún acto dictado dentro de un procedimiento administrativo respecto de los que proceda el juicio de nulidad.

En efecto, el acto de aplicación de una regla administrativa general a que alude el segundo párrafo del artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puede serlo una resolución administrativa definitiva, pues ello atiende a la naturaleza y finalidad del juicio contencioso administrativo, es decir, la regla general de procedencia de dicho juicio, según lo ordena esa disposición y lo previsto en el artículo 14 de la

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la relativa a que ese juicio procede contra resoluciones definitivas, de donde es claro que el primer acto de aplicación puede consistir en una resolución que tenga ese carácter.

Asimismo, cuando la resolución definitiva sea la determinación que pone fin a un procedimiento, puede señalarse como primer acto de aplicación de la regla de carácter general, alguno de los actos emitidos en el procedimiento respecto de los que proceda el juicio de nulidad, pues como ya se indicó, en el juicio contencioso pueden plantearse conceptos de impugnación relacionados con los vicios que presenten los actos emitidos dentro del procedimiento del que derivó la resolución definitiva.

Lo anterior es así, en atención a la naturaleza y objetivo del juicio contencioso administrativo, el cual sólo procede contra resoluciones administrativas definitivas, pues permitir que la impugnación pueda darse sin haberse dictado resolución definitiva, implicaría desconocer la regla general de procedencia del juicio contencioso administrativo, esto es, que dicho juicio sólo procede contra resoluciones definitivas, lo que a su vez provocaría entorpecer la tramitación de los procedimientos administrativos, so pretexto de la impugnación de alguna de sus fases, cuando es claro que el legislador lo que pretendió es el desahogo eficaz de dichos procedimientos

permitiendo la impugnación de éstos hasta el dictado de la resolución que les ponga fin.

Cabe indicar que si bien el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé que los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general se pueden impugnar en su carácter de autoaplicativos, supuesto en el cual para su impugnación no se requiere de algún acto de aplicación, ello no contradice el criterio que ahora se fija, ya que se entiende que la impugnación de una regla general administrativa autoaplicativa, no entorpece la tramitación de algún procedimiento administrativo; en cambio, como se apuntó con anterioridad, **si se permitiera la impugnación de la regla general administrativa con motivo de su acto de aplicación consistente en un acto dictado en el procedimiento administrativo respecto del cual no proceda el juicio contencioso, ello sí provocaría entorpecer la tramitación de dicho procedimiento.**

En consecuencia, el acto de aplicación de una regla general administrativa puede serlo la resolución definitiva, si ésta se fundamenta en reglas de esa naturaleza, pero ello no impide que ese acto de aplicación lo sea alguno de los actos que conformen el procedimiento administrativo respecto de los que proceda el juicio contencioso administrativo.”

Lo anterior revela que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que, tratándose de normas generales, pueden impugnarse de dos maneras:

- 1) Con motivo de su entrada en vigor –autoaplicativas-.
- 2) Cuando se reclame la norma conjuntamente con el primer acto de aplicación –heteroaplicativas-.

En este último caso, el juicio de nulidad procede cuando el acto de aplicación sea definitivo; y también en el caso de que se trate de un acto dictado dentro de un procedimiento contra el que proceda ese juicio.

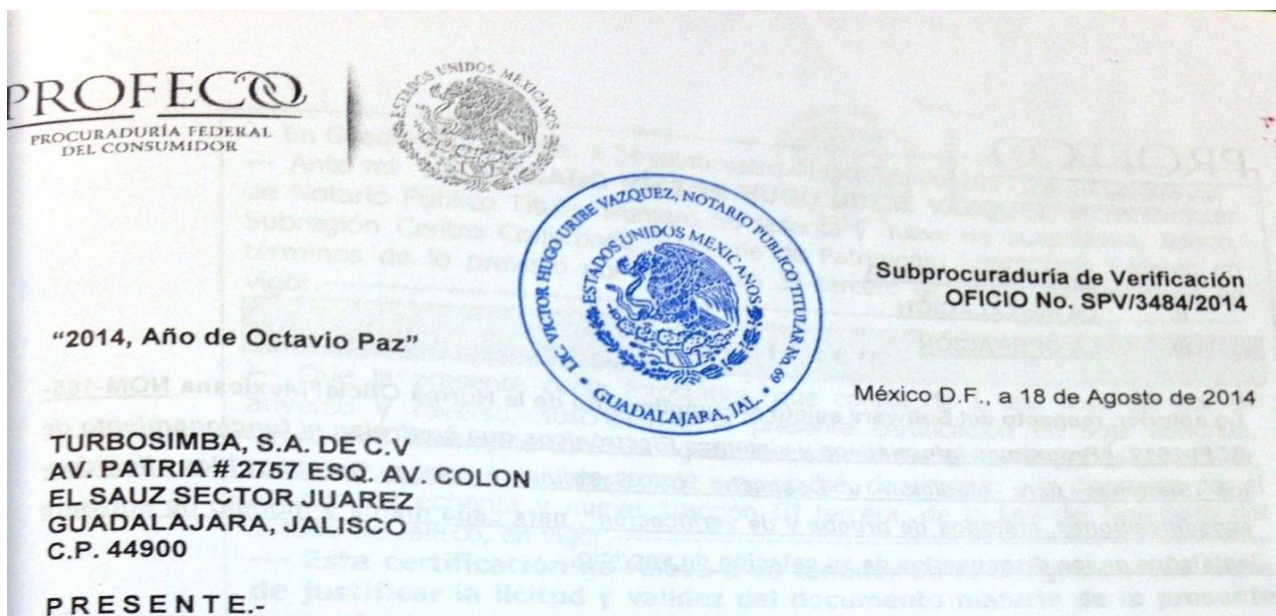
En el caso, del análisis de la demanda se advierte que la hoy quejosa reclamó la norma general ***** conjuntamente con su primer acto de aplicación, consistente en los oficios ***** , ***** y ***** .

A efecto de evidenciar si en el caso los oficios antes señalados constituyen una resolución definitiva de las que proceda el juicio contencioso federal, precisadas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹, se reproduce

¹ “**ARTÍCULO 14.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores; V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así

su contenido:

como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración; VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado; IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales; X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo; XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa; XV. 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, y XVI. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”



[...]

Se le requiere para que en un término no mayor a quince días hábiles, a partir de la presente notificación, acredite de manera fehaciente con documento idóneo ante esta autoridad

José Vasconcelos 208, Col. Condesa, CP 06140 Delegación Cuauhtémoc, México DF.
Tel: (55) 56 25 6700 | www.profeco.gob.mx

PROFECCO
PROCURADURÍA FEDERAL
DEL CONSUMIDOR

- I. LA COMPRA VENTA
- II. LA INSTALACIÓN
- III. LA OPERACIÓN

Lo anterior, respecto del Software sujeto al cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-185-SCFI-2012: "Programas Informáticos y sistemas Electrónicos que controlan el funcionamiento de los Sistemas para Medición y Despacho de Gasolina y otros Combustibles líquidos-especificaciones, métodos de prueba y de verificación", para cada marca y modelo de software instalados en los dispensarios de su estación de servicio.

De igual manera se le requiere el documento mediante el cual se otorga la CERTIFICACIÓN EMITIDA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS de conformidad con la citada Norma Oficial Mexicana.

La información referida en el párrafo anterior deberá presentarse en las oficinas anexas al edificio principal de la Procuraduría Federal del Consumidor, Contacto Ciudadano, ubicada en Av. José Vasconcelos número 202, Colonia Condesa, C.P. 06140, Delegación Cuauhtémoc, en México, Distrito Federal.

Asimismo, se percibe que en caso de no desahogar el requerimiento de ley anteriormente señalado en el tiempo y forma en que se solicita, podrá imponérsele una multa conforme a lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo monto será desde **\$444.33 (CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS 33/100 M.N.)** y hasta **\$1'421,851.43 (UN MILLON CUATROCIENTOS VEINTIUN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESO 43/100 M.N.)**

De igual manera se hace de su conocimiento que también podrían actualizarse las consecuencias de derecho contempladas en el artículo 128 BIS de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que a la letra dice: "En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura total o parcial, la cual podrá ser hasta de 90 días y con multa de **\$128,643.37 (CIENTO VEINTIOCHO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS 37/100 M.N.)** a **\$3'602,014.24 (TRES MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL CATORCE PESOS 24/100 M.N.)**."

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE.

El Subprocurador de Verificación


Lic. Salvador Fariás Higareda

José Vasconcelos 208, Col. Condesa, C.P. 06140
Tel. (55) 52 00 00

La reproducción anterior denota que los oficios impugnados no son una resolución definitiva ni tampoco se emitieron dentro de un procedimiento administrativo, pues únicamente constituyen un requerimiento de documentación, que no necesariamente culmina con la imposición de una multa, pues puede darse la hipótesis de que el particular cumpla con el requerimiento (como incluso lo hizo, según lo refiere el inconforme en su escrito de demanda de nulidad en el punto “7” del apartado denominado “Hechos” –foja 7 del juicio contencioso-).

No obsta a lo anterior que la fracción III, del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estipule la posibilidad de impugnar multas por infracción a las normas administrativas federales, porque, en todo caso, conforme con el criterio jurisprudencial invocado, éstas tendrían que ser definitivas; es decir, aquéllas en las que ya se haya aplicado, lo que en el caso no acontece porque se trata de un mero apercibimiento. Así sería la resolución determinante de la multa aquélla en la que cobraría aplicación la norma reclamada, pues es la que le causa perjuicio al particular, y no el mero apercibimiento.

En consecuencia, **al existir jurisprudencia que da respuesta al fondo planteado**, deben de calificarse de inoperantes los argumentos sintetizados en el primer concepto de violación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.

Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado.”

Este tribunal, no inadvierte la tesis de rubro: **“MULTA. EL SOLO APERCIBIMIENTO DE IMPONERLA CONSTITUYE ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY QUE LO PREVÉ Y OTORGA INTERÉS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO, SI LA AUTORIDAD ESTABLECE CON PRECISIÓN LA SANCIÓN PECUNIARIA EN CASO DE QUE EL GOBERNADO INCUMPLA EL REQUERIMIENTO.”**²; sin embargo, dicho criterio es inaplicable al presente caso.

La anterior determinación obedece a que la tesis anterior hace procedente el amparo contra el acto de aplicación y la ley tratándose de multas, pero en la hipótesis de que la autoridad determine con precisión la sanción en caso de incumplimiento e invoca la norma que establece la medida para hacer cumplir su determinación, supuesto que no se colma en el caso, en razón de que los oficios de apercibimiento no establecen con precisión la multa que se le impondrá. Al respecto, en dichos oficios se sostienen los mínimos y máximos de las multas; además, el sustento de éstas no es la norma

² Época: Novena Época; Registro: 194365; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, marzo de 1999; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a. XXXIX/99; Página: 317.

oficial mexicana sino los artículos 127 y 128 BIS de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

De igual manera, la tesis de referencia establece que el solo apercibimiento de imponer la multa constituye un acto de la ley que lo prevé y en la especie, como se dijo, es la Ley Federal de Protección al Consumidor la que lo prevé, en la que se apoyó el apercibimiento y no la propia norma oficial mexicana.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis siguiente:

“MULTA. APERCIBIMIENTO DE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO IMPROCEDENTE, CONTRA. *Cuando en un juicio contencioso administrativo se combate el apercibimiento de que se impondrá multa al contribuyente de no cumplir el requerimiento, incuestionablemente que no es un acto definitivo porque para su realización sería necesario que el causante no acatara dicho requerimiento, y además que las autoridades hacendarias constataran tal hecho y determinaran hacer efectivo el apercibimiento decretado, lo cual bien no podría acontecer. Por tanto, como la certeza de tal acto depende, en todo caso, del modo de actuar del contribuyente, debe considerarse a tal requerimiento como un acto no definitivo, por lo tanto, es improcedente el juicio contencioso- administrativo en su contra.”* [Época: Octava Época; Registro: 215975; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de

Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo XII, julio de 1993; Materia(s): Administrativa; Tesis: Página: 248].

En el **segundo** concepto de violación argumenta que la responsable fue omisa en abordar las razones por las que consideró que, en el caso concreto, no era procedente la demanda en contra de las órdenes verbales.

Sostiene que, contrariamente a lo resuelto por la responsable, al existir amenazas verbales de clausura, a pesar de que se cumpliera o no con el requerimiento, era procedente admitir la demanda de nulidad, pues se acredita la existencia de una resolución que afecta su esfera jurídica en forma inminente. Apoya dicho argumento en la jurisprudencia de rubro: ***“ORDEN VERBAL DE RETIRO DE UN PUESTO SEMIFIJO. ES UN ACTO DE EJECUCIÓN INMINENTE PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).”***.

Alega que, la consideración de la responsable concerniente a exigir que necesariamente se deben acreditar mediante una resolución dictada en forma expresa las resoluciones o actos que se pretenden impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deja de lado la posibilidad de que las conductas asumidas por una autoridad consistente en una decisión verbal, que causen perjuicio a un particular, puedan ser controvertidos en el juicio contencioso. Apoyó su argumento en la tesis de rubro:

“RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA. PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO, DEBE ENTENDERSE COMO TAL CUALQUIER DECISIÓN O ACTO QUE PROVENGA DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD. DESCRITOS EN LA LEY RESPECTIVA.”.

Los argumentos antes sintetizados son **infundados**.

En principio porque, contrariamente a lo que sostiene la quejosa, la responsable adujo que el juicio contencioso federal era improcedente contra las amenazas verbales de clausura del establecimiento mercantil, por miembros de la Procuraduría Federal del Consumidor, porque, en conformidad con lo establecido en los artículos 16 constitucional y 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son elementos y requisitos del acto administrativo –entre otros- ser expedido por órgano competente y estar debidamente fundado y motivado; en consecuencia, la autoridad debía cumplir con dichos requisitos al momento de emitir el acto administrativo.

Puntualizó que, al momento de emitir la sentencia reclamada, no obraba en autos resolución emitida por la enjuiciada, en la que ordenara la clausura del establecimiento mercantil, de ahí que determinara que las manifestaciones que al respecto señaló la accionante carecían de sustento.

Al margen de lo anterior, y como se vio en supra líneas, el artículo 14, primero y antepenúltimo párrafos, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal, establece que dicho órgano jurisdiccional conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican en sus diferentes fracciones y que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo; sobre el tema se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a.X/2003, en el sentido de que para determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo, debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o tácita, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública; siendo el rubro de dicha tesis: **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ‘RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS’. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL”**.

En este orden de ideas, una “amenaza verbal de clausura” no constituye una resolución definitiva ni la última voluntad de la autoridad administrativa que actualice alguna de las hipótesis de procedencia del juicio de nulidad, pues el simple señalamiento de la quejosa de que existen amenazas verbales de clausura de su establecimiento mercantil, no conllevaba forzosa y necesariamente a la existencia del acto administrativo³.

³ *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

Por consiguiente, es evidente que no exista afectación directa e irreparable a la esfera jurídica o patrimonial de la hoy quejosa, pues la autoridad demandada no ha hecho uso de sus facultades para ejecutar algún acto susceptible de ser impugnado con el carácter definitivo que causara un perjuicio inminente y directo en contra del demandante; de ahí que, al no demostrarse la existencia del acto administrativo, es innegable que el juicio de nulidad resultaba improcedente.

Finalmente, el contenido de la tesis: **“ORDEN VERBAL DE RETIRO DE UN PUESTO SEMIFIJO. ES UN ACTO DE EJECUCIÓN INMINENTE PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).”** se refiere a una legislación distinta a la aplicada en el caso.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 74 a 76 de la Ley de Amparo, así como 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

“Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo: I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; V. Estar fundado y motivado; VI.- (Se deroga); VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley; VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; X. Mencionar el órgano del cual emana; XI.- (Se deroga); XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

R E S U E L V E:

ÚNICO. La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a ***** sociedad anónima de capital variable, en contra del acto y las autoridades precisadas en el resultando primero, por las razones expresadas en el último considerando de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al lugar de origen, y en su oportunidad, archívese el toca; regístrese la ejecutoria en términos del Acuerdo General 29/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el uso obligatorio del módulo de captura del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, relativo a las sentencias dictadas por los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que integran los Magistrados, Presidente Ricardo Olvera García, Francisco García Sandoval y Gustavo Naranjo Espinosa, Secretario de este órgano jurisdiccional, autorizado para que desempeñe las funciones de Magistrado de Circuito, en conformidad con el oficio de la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal CCJ/ST/7597/2014. Fue ponente el segundo de los nombrados.

Firman los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional con la Secretaria de Tribunal que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE:

RICARDO OLVERA GARCÍA

MAGISTRADO PONENTE:

FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL

SECRETARIO EN FUNCIONES DE MAGISTRADO:

GUSTAVO NARANJO ESPINOSA

SECRETARIA DE TRIBUNAL:

SILVIA MARTÍNEZ ALDANA

Esta foja corresponde al amparo directo *****, resuelto en la sesión de **ocho de octubre de dos mil quince.**

SMA/mcs

“De conformidad con lo dispuesto por el/los artículo (s) _____ de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y/o en el/los artículo (s) _____ del Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dar cumplimiento a dicha Ley, fueron suprimidos de esta versión pública (agregar datos que fueron eliminados) información considerada legalmente como (especificar si es información reservada o confidencial), por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos”.