



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES "ACATLAN"



EL REENVÍO COMO IMPEDIMENTO A LA DE TÍTULOS  
IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PRONTA Y  
EXPEDITA EN EL JUICIO CONTENCIOSO Y CERTIFICACIÓN  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

VERÓNICA VICENTEÑO REBOLLAR

ASESOR: DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA



SEPTIEMBRE 2005.

m. 347660

"El agradecimiento que sólo consiste en el deseo, es cosa muerta, como es muerta la fe sin obras."

Miguel de Cervantes Saavedra.

A mi alma mater, a quien debo mi formación y desarrollo profesional.

Al Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, cuyos conocimientos y asistencia hicieron posible la realización de la presente obra.

Al Licenciado Cesar Octavio Irigoyen Urdapilleta, porque sus enseñanzas me abrieron camino en el amplio mundo del derecho administrativo y fiscal.

A María Luisa Rebollar, porque éste  
y otros logros son posibles gracias a  
ti mamá.

A Luis Eduardo, porque todos tenemos  
una razón para ser mejores cada día...  
gracias por ser mi razón.

A mi familia. Sé que su apoyo es y  
será siempre incondicional.

A mis amigos y a todas aquellas personas  
que están conmigo en el lugar y momento  
precisos.

# ÍNDICE

	Página.
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	I
<b>CAPÍTULO I.</b>	
<b>ACTO ADMINISTRATIVO.</b>	
1.1. Concepto.	1
1.2. Elementos.	7
1.3. Requisitos.	11
1.4. Facultades discrecionales y regladas.	14
1.5. Efectos del acto administrativo.	17
1.5.1. Directos e indirectos.	19
1.5.2. Efectos frente a terceros.	19
1.6. Eficacia y validez.	20
1.7. Vicios de los actos administrativos.	21
1.8. Teoría de las nulidades administrativas.	23
1.9. Extinción de los actos administrativos.	30
1.10. Competencia de la autoridad administrativa.	32
<b>CAPÍTULO II.</b>	
<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y RECURSO ADMINISTRATIVO.</b>	
2.1. Proceso y procedimiento.	35
2.2. Naturaleza y generalidades del procedimiento administrativo.	39
2.3. Características y requisitos del procedimiento administrativo.	40
2.4. Tipos de procedimiento administrativo.	44
2.5. Principios en el procedimiento administrativo.	46
2.6. Fases del procedimiento administrativo.	48
2.6.1. Iniciación del procedimiento.	48
2.6.2. Trámite y formación del expediente.	50
2.6.3. La notificación y sus efectos.	52
2.6.4. Terminación.	54
2.7. Silencio administrativo.	56
2.8. Recurso administrativo.	59
2.8.1. Naturaleza y clasificación.	64
2.8.2. Elementos esenciales del recurso administrativo.	66
2.8.3. Etapas del recurso administrativo.	69
2.8.3.1. Interposición del recurso.	70
2.8.3.2. Admisión y trámite.	73
	78



2.8.3.3. Las pruebas en el recurso.	
2.8.3.4. Resolución recaída al recurso.	80
2.8.3.5. Notificación.	83
2.9. Efectos que puede tener la resolución que pone fin al recurso administrativo.	85
2.9.1. Tener por no presentado el recurso y desecharlo.	86
2.9.2. Improcedencia y sobreseimiento.	88
2.9.3. Confirmar el acto.	89
2.9.4. Mandar reponer el procedimiento administrativo.	90
2.9.5. Dejar sin efectos el acto recurrido.	90
2.9.6. Modificar el acto o dictar uno nuevo que lo sustituya.	92

### **CAPÍTULO III.**

#### **EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

3.1. Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	93
3.2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	95
3.3. Concepto de juicio contencioso administrativo.	101
3.4. Marco jurídico del juicio contencioso administrativo.	103
3.5. La pretensión del actor y la acción procesal.	105
3.6. Procedencia del juicio contencioso administrativo.	107
3.7. Partes en el juicio contencioso administrativo.	109
3.8. Etapas en el juicio contencioso administrativo.	112
3.8.1. Demanda y ampliación de demanda.	113
3.8.2. Contestación a la demanda y contestación a la ampliación.	119
3.8.3. Pruebas en el juicio de nulidad.	122
3.8.4. Cierre de instrucción.	126
3.8.5. Sentencia.	126
3.8.5.1. Requisitos formales y sustanciales.	127
3.8.5.2. Causas de anulación.	130
3.9. Principios y garantías que rigen el juicio contencioso administrativo.	134
3.9.1. Derecho de petición.	134
3.9.2. Garantía de justicia pronta y expedita.	135
3.9.3. Garantía de legalidad.	135
3.9.4. Principio de definitividad.	136
3.9.5. Principios de exhaustividad y congruencia.	136
3.9.6. Principios de rapidez, economía procesal y concentración del proceso.	137
3.9.7. Principio de consumación procesal.	137
3.9.8. Principio de igualdad.	138
3.10. La jurisdicción contenciosa y el amparo.	138

<b>CAPÍTULO IV.</b>	
<b>EFFECTOS Y ALCANCES DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.</b>	
4.1. Efectos que produce la sentencia en el juicio contencioso administrativo.	140
4.1.1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.	141
4.1.2. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.	141
4.1.3. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.	142
4.1.4. Declarar la existencia de un derecho subjetivo.	143
4.2. El proceso y la litis.	143
4.3. Concepto y generalidades de la litis.	144
4.4. La fijación de la litis en el debate procesal.	145
4.5. La litis cerrada.	150
4.6. La litis abierta.	154
4.6.1. Justificación de la litis abierta.	158
4.6.2. Análisis de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación.	158
4.7. El reenvío en el juicio contencioso administrativo.	165
4.7.1. Causas del reenvío.	168
4.7.2. Consecuencias del reenvío.	172
4.8. Las sentencias de reenvío como resultado de la indebida interpretación de la ley.	173
4.8.1. Las sentencias de reenvío violatorias de los principios y garantías que rigen el juicio contencioso administrativo.	180
4.8.2. La jurisprudencia en materia de reenvío.	182
4.9. Propuesta.	185
<b>CONCLUSIONES.</b>	187
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	192

## INTRODUCCIÓN.

Al instituirse el Tribunal Fiscal de la Federación hace más de 68 años, como garante de la legalidad de los actos de las autoridades en beneficio de los gobernados, se abrió paso en nuestro sistema de impartición de justicia el modelo contencioso administrativo, que al cabo de los años ha cumplido con creces sus expectativas; de un tribunal de simple anulación, a un órgano que cada día se acerca más a la plena jurisdicción, merced a su plena autonomía, honestidad, imparcialidad y conocimiento especializado, cualidades inherentes a la función de "*decir el derecho*".

Como ejemplo a lo anterior, podemos citar la reforma realizada en 1996, a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, por medio de la cual se instituye en el juicio contencioso administrativo un sistema de *litis* abierta, mismo que se origina como consecuencia de la creciente cantidad de sentencias de reenvío emitidas con motivo de resoluciones recaídas a recursos administrativos, que son impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y como consecuencia de la necesidad de los particulares de que se administre una justicia completa.

Sin embargo, el sistema de *litis* abierta, ha causado gran controversia en cuanto a su aplicación, porque en tanto que muchos juzgadores consideran que tal sistema resta valor al recurso administrativo, otros apuntan que éste no es, sino un paso más hacia una 'resolución plena de controversias administrativas'; pero lo cierto es que tales discrepancias, han dado pie a diversas y desatinadas interpretaciones de Ley, que lejos de dar celeridad a los asuntos, los retardan y obstaculizan en perjuicio de los gobernados y del interés público.

Así, es objetivo de esta investigación, realizar un análisis de los medios de defensa con que cuentan los particulares, frente a la emisión de actos de autoridad que afecten sus intereses; y razonar cuándo las sentencias de reenvío

emitidas por el Tribunal, son el resultado de una indebida interpretación de la Ley; ya que es obligación del Órgano Jurisdiccional, atender siempre a la garantía de acceso a la justicia o derecho a la tutela jurisdiccional, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ya no debe interpretarse de forma limitada, esto es, como el derecho de acudir a los Tribunales para dirimir una controversia, sino como la búsqueda de que la justicia se imparta por el Estado con Tribunales plenamente independientes, pero además con prontitud, certeza jurídica y de forma pronta y expedita, a través de procedimientos sencillos y ágiles que respondan al reclamo de la sociedad, a fin de fortalecer el Estado de Derecho sobre la base que éste y la seguridad jurídica, son condiciones imprescindibles para la estabilidad y la paz social.

## **CAPITULO I.**

### **ACTO ADMINISTRATIVO.**

#### **1.1. Concepto.**

La administración pública conduce el ejercicio de la función administrativa, tanto unilateral como contractualmente, y para ello se manifiesta mediante la realización de actos de naturaleza diversa, creando derechos y obligaciones.

Dichos actos tienen como finalidad dar satisfacción al interés general, tomando en consideración las medidas necesarias para salvaguardar el orden público; lo cual se lleva a cabo por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares, por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa de la vida económica, cultural y asistencial.

Ahora bien, partiré de las definiciones de hecho jurídico y acto jurídico como género, para tratar de determinar el concepto de acto jurídico administrativo.

El hecho jurídico, es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el Derecho le reconoce expresamente consecuencias de derecho, sin que intervenga su voluntad para producir consecuencias jurídicas; en tanto que el acto jurídico se define como la manifestación de la voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de Derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

Como es evidente, el hecho jurídico y el acto jurídico se diferencian, por la intención o voluntad de que se realicen esos efectos, siendo ésta uno de los elementos principales del acto jurídico administrativo que veremos en diverso rubro.

Es obvio que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, toda vez que es una expresión de la voluntad que produce efectos jurídicos; no obstante, el acto administrativo tiene características propias, que lo ciñen en un rubro especial.

De esta forma, el acto administrativo se define como *“la 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.”*<sup>1</sup>

Con la finalidad de explicar el concepto de acto administrativo, debemos precisar que dicho acto supone la existencia de una decisión unilateral, por parte del titular del órgano administrativo del cual emana dicho acto, o bien, de la ejecución de dicha decisión independientemente del contenido o la forma que posteriormente adopte el acto, e independientemente de que el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral. Una vez adoptada la decisión, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad, misma que también es realizada en forma unilateral. En este sentido, la decisión y la voluntad deben emanar del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y evidentemente en ejercicio de su potestad pública, lo cual implica que dicho acto esté fundado en Derecho.

Como el acto administrativo es un acto jurídico, ello implica que crea, modifica, transmite, reconoce, declara y extingue derechos y obligaciones, por lo que puede tener una o varias de las anteriores consecuencias.

Es importante precisar que el acto administrativo es generalmente ejecutivo, entendiéndose por ello, aquel que tiene la potestad necesaria para su

---

<sup>1</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Cárdenas Editores, México 2000, pág. 345.

realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente, y que además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello. Así, el acto administrativo persigue el interés general.

Ahora bien, como señala Gabino Fraga, los actos administrativos pueden ser clasificados, desde diferentes puntos de vista.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse en el siguiente orden.

- a) Acto constituido por una voluntad única.- Éste constituye un acto simple, el cual continúa teniendo esa característica, independientemente de que en el procedimiento previo a su emanación se hagan presentes otras voluntades; no obstante, si alguna de esas voluntades interviene en la formación misma del acto, entonces éste adoptará alguna de las siguientes categorías.
- b) Acto colegial.- Entendido como aquel acto que emana de un solo órgano, constituido por varios miembros; por lo que aún existiendo diversas voluntades físicas, hay una sola voluntad administrativa.
- c) Acto complejo o colectivo.- Que se compone por la voluntad de más de un órgano de la administración; como es el caso de los actos del Presidente de la República. Ahora bien, cuando las diversas voluntades que concurren no se fundan en un solo acto, sino que llevan a cabo más de uno, entonces se tiene otro tipo diferente del de actos complejos.
- d) Acto cuya eficacia esta condicionada a otro.- Son aquellos actos administrativos, emanados de un órgano determinado, pero que requieren de la aprobación de otro acto especial, emanado de un órgano diferente, para poder producir sus efectos de derecho. En este caso, el acto posterior, condiciona la eficacia del anterior.
- e) Acto unión.- Ésta se define por la intervención de varias voluntades, pero su finalidad no es idéntica a la de los actos colectivos, y su efecto no es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en tratándose de

contratos; un ejemplo claro de ello, lo es el nombramiento de un empleado público.

- f) **Contrato.-** Acto jurídico en el que existe la concurrencia de varias voluntades; y aunque sus características distan de aquellas que determinan un acto administrativo como tal, y aún cuando no puede ser catalogado como propio de la función administrativa, lo cierto es que existen contratos administrativos, por lo que sí puede ser considerado como un acto de derecho administrativo o de naturaleza administrativa.

Por otro lado, partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos se clasifican en dos categorías:

- a) **Acto obligatorio.-** Éste constituye la mera ejecución de la ley, esto es, el cumplimiento de una obligación que la norma encomienda a la Administración cuando se realizan determinadas condiciones de hecho. En éste, la ley determina la autoridad competente para actuar, así como si ésta debe actuar y cómo; con la finalidad de establecer las condiciones de la actividad administrativa, para no dejar margen a la emisión de actos según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.
- b) **Acto discrecional.-** Éste tiene lugar cuando la ley deja a la administración su libre albedrío para determinar si debe o no obrar, cómo y en qué momento hacerlo. Así, cuando la ley no utilice términos imperativos sino permisivos o facultativos, se estará frente a una facultad discrecional.

Desde el punto de vista del ámbito de acción de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en:

- a) **Acto interno.-** Se caracterizan, porque solo producen sus efectos en el seno del órgano administrativo; como lo son los reglamentos internos, circulares, instrucciones, manuales de organización y disposiciones, y todos aquellos que no estén establecidos como una garantía para los particulares.



- b) Acto externo.-** Son todos aquellos actos cuyos efectos trascienden fuera de seno del órgano administrativo; siendo éstos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado.

Por cuanto hace a su finalidad, los actos administrativos se dividen en los siguientes:

- a) Acto preliminar y de procedimiento.-** Son aquellos actos que constituyen un instrumento para la realización de las decisiones o resoluciones; en general son todos aquellos actos que establece la Ley como garantía para los particulares.
- b) Decisiones o resolución.-** Son los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa.
- c) Acto de ejecución.-** En ésta división, se encuentran todos aquellos actos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir coactivamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden ser clasificados de la siguiente forma.

- a) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.-** Dentro de éstos se encuentran los siguientes actos:
- **Actos de admisión.-** Son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público.
  - **Actos de aprobación.-** Son los actos emanados de una autoridad superior de dar su consentimiento para que un acto de autoridad inferior pueda producir sus efectos.
  - **Dispensa o condonación.-** Por medio de este acto se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal.
  - **Licencias, permisos o actualizaciones.-** Acto administrativo por medio del cual se levanta un obstáculo que la norma ha establecido, para el

ejercicio de un derecho a un particular; misma que diferencia de la concesión, porque por medio de ésta última se crean directamente derechos o facultades.

- Concesiones y privilegios de patente.- Acto por el cual se crean directamente derechos y facultades; se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo al particular a la materia que es objeto de la concesión.
- b) Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica.-** Dentro de los cuales se encuentran los siguientes:
- Órdenes administrativas.- Son actos que imponen a los particulares obligaciones de dar, hacer o de no hacer, llamándose mandatos o prohibiciones.
  - Actos de expropiación.- Acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, bajo ciertos requisitos.
  - Sanciones y actos de ejecución.- Por medio de éstos, la autoridad administrativa ejerce coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente la ley u órdenes de determinada autoridad.
- c) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.-** En ésta categoría podemos encontrar:
- Actos de registro y de certificación.- Consisten en la recepción de declaraciones de los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades. En éstos se encuentran los actos por medio de los cuales la autoridad interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de la vida civil.
  - Actos de autenticación.- Expedición de constancias respecto a las cualidades de personas o bienes, o respecto al cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las leyes para realizar o ser objeto de actividades que las mismas leyes prevén.

- Notificaciones y publicaciones.- Su objeto es dar a conocer resoluciones administrativas, fijando de esta forma, el punto de partida para otros actos o recursos.<sup>2</sup>

## 1.2. Elementos.

Entendemos por elemento de una cosa aquellas partes que integran su formación, esto es, las partes con las cuales se estructura una cosa o un concepto; por consiguiente, son elementos del acto administrativo aquellos que concurren a su formación o definición con independencia de las cualidades o modalidades que el propio acto en particular, pueda tener.

Independientemente de las diferentes opiniones de los diversos autores, en general, la doctrina administrativa, ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes:

**Sujeto.-** La administración pública, se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados legalmente de crear los actos administrativos; y por consiguiente, el sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos, ya sea individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa a través de sus titulares, quienes deben tener aptitud legal para actuar.

En la relación jurídica administrativa existen dos sujetos; el sujeto activo y el sujeto pasivo. En este caso, el sujeto activo es el órgano de la Administración Pública que crea el acto; por cuanto hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo o quienes ejecutan el mismo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o bien el individuo en lo personal.

---

<sup>2</sup> FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 230-242.

Ahora bien, para que el sujeto activo pueda ser creador de actos administrativos debe ser competente, esto es, tener facultad para realizar determinados actos que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico, al tenor del principio de derecho que indica que *“Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”*.

**Manifestación externa de la voluntad.-** Es uno de los elementos esenciales del acto administrativo; porque el propio acto es formado por una voluntad legalmente manifestada, y para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado, hay que entender las disposiciones legales.

Esta puede entenderse como la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad; aclarando que no debe confundirse el hecho de que la manifestación de la voluntad sea externa, con la forma como ésta se objetiva, porque éste último es otro elemento del acto administrativo.

En efecto, la voluntad puede entenderse como *“La voluntad interna subjetiva tal como existe en el alma individual y no la declaración, es decir, la voluntad tal como se manifiesta y se objetiva al exterior de tal manera que sea apreciada por los otros hombres.”*<sup>3</sup>

Consideraremos entonces a la manifestación externa de la voluntad, como el impulso de la voluntad del órgano para crear y externar el acto administrativo.

En este sentido, la manifestación externa de la voluntad debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser espontánea y libre.

---

<sup>3</sup> GOUNOT, E. Les Principe de l'autonomie de la volonté en Droit Privé, Thesé Dijón, 1912, pp. 132-133, cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 822.

- b) Encontrarse dentro de las facultades del órgano.
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.
- d) Expresarse en los términos previstos en la ley.

**Objeto.-** *“El objeto o contenido del acto administrativo, forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite.”<sup>4</sup>*

Ahora bien, siguiendo el criterio del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García<sup>5</sup>, entendemos que el objeto en el acto administrativo puede constituirse como directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia; en tanto que el segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

De esta forma, conforme al autor antes citado, el objeto debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Debe ser posible física y jurídicamente.
- b) Debe ser lícito.
- c) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el acto administrativo para que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.<sup>6</sup>

Así, el objeto o contenido del acto, puede encontrarse viciado por carecer de los requisitos anteriormente precisados, así como por ser impreciso u oscuro, por ser absurdo, por ser imposible de hecho, entre otros.

---

<sup>4</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 258.

<sup>5</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. Ob. Cit. Pag. 346.

<sup>6</sup> Idem. pág. 347.

**Forma.-** Algunos autores consideran como elemento del acto administrativo a la forma, misma que generalmente es adoptada de manera escrita.

En este sentido, Miguel Acosta Romero<sup>7</sup> nos dice que la forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no solo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma tiene las siguientes variantes.

- Escrita. Es la regla general, acuerdos, decretos, oficios circulares, memoranda, telegramas y notificaciones.
- Verbal. Puede ser directamente o a través de los medios técnicos, mecánicos de transmisión del sonido.
- Señales. Semáforos, luces de aterrizaje, etc.

Si bien, la doctrina nos habla de diversas clases de manifestación material objetiva, cierto es también que la gran mayoría de los actos administrativos, adoptan la forma escrita, considerando que ello acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes; asimismo, otorga mayor seguridad jurídica al gobernado, al ser claro e inconfundible en cuanto a su contenido.

Finalmente, algunos tratadistas de derecho, aseguran que el **Mérito** y la **Oportunidad**, son conceptos que constituyen elementos del acto administrativo.

El primero, debe entenderse como el fin último, como el resultado que la administración obtiene útil y conveniente para el interés general; mientras que la

---

<sup>7</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ob. Cít.*, pág. 824.

oportunidad es la situación de hecho en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que un momento dado esté llamado a satisfacer.

### 1.3. Requisitos.

Por requisitos del acto administrativo, debe entenderse todas aquellas exigencias por parte tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de la ley o leyes que regulan dicho acto; siempre que éste acto vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, ello, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya última reforma del primer párrafo del mencionado artículo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de septiembre de 1993; el cual precisa textualmente lo siguiente:

**“Art. 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.”

Así, conforme el análisis del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, cuando se habla de los requisitos del acto administrativo, *“nos tenemos que referir por una parte a los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otra a los regulados por las leyes meramente administrativas, específicamente en el Código Fiscal de la Federación.”*<sup>8</sup>

En este sentido, por cuanto hace a los requisitos Constitucionales, emanados del propio artículo 16 anteriormente citado, éstos consisten en:

- a) Ser emanado de una autoridad competente.- Esto es, la obligatoriedad de que el acto sea emitido por una autoridad con facultad legal para ello.

---

<sup>8</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Ob.Cit.* pág. 348.

- b) Adoptar la forma escrita.- Generalmente se lleva a cabo mediante oficios, en el que se consignan tanto las características del acto y sus límites, la fundamentación y motivación, y se suscribe y firma por el funcionario competente.
- c) La fundamentación legal.- Consiste en la exigencia a la autoridad para que invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) La motivación.- Este requisito, consiste en que la autoridad debe precisar las circunstancias de hecho y de derecho, que originan la emisión del acto administrativo.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación, precisa en su artículo 38, los siguientes requisitos:

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

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

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

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

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

Como es de explorado derecho, la fundamentación y la motivación, son requisitos que se complementan entre sí, por lo que en ocasiones si un acto de autoridad carece de fundamentación llega a carecer de motivación, porque como se ha explicado, la fundamentación consiste en la cita textual de los artículos en los que se funda la emisión del acto; en tanto que la motivación consiste en



circunstanciar los hechos y cuestiones de derecho, que dan origen al acto; ésta circunstancia, ha sido reiteradamente manifestada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como se advierte de las jurisprudencias que se citan a continuación.

En este sentido, debe tenerse presente la Jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: VI.2o. J/43, Página: 769, que dispone lo siguiente:

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-** La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”

En el mismo sentido, la Jurisprudencia número 7, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la páginas 9 y 10 de la segunda parte del informe rendido por el presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al terminar el año de 1991 indica:

**“MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE LA.-** La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto, al cual se dirige se ajusta exactamente, a las prevenciones de determinados preceptos legales, es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa.”

Por otro lado, por cuanto hace a la firma del funcionario emisor del acto administrativo, la misma reviste gran importancia como requisito del acto administrativo, toda vez que por medio de ésta, se expresa la voluntad de la autoridad administrativa, por medio del Servidor Público, para emitir el acto, y en

ese sentido, se pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de las Jurisprudencias que en breve se invocan.

Finamente, si bien hemos analizado los requisitos del acto administrativo conforme el Código Fiscal de la Federación, me parece necesario recalcar que dichos requisitos están también reconocidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3, fracciones I, IV y V, que a la letra dispone lo siguiente:

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

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo

...

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.

...”

#### **1.4. Facultades discrecionales y regladas.**

Como brevemente hemos señalado, uno de los requisitos fundamentales que el acto administrativo debe contener, consiste en la facultad de la autoridad administrativa, para realizar dicho acto.

La competencia consiste precisamente en las facultades que le son conferidas a una autoridad por ley; ahora bien, la autoridad puede actuar dentro de los límites de su competencia, mediante facultades discrecionales y facultades regladas.

En términos generales, las facultades discrecionales tienen lugar, cuando la ley deja al libre albedrío del órgano de la administración determinar su actuación o

en su caso, su abstención; de la misma forma que deja a su libre apreciación, si deciden actuar, qué límite le dará a su actuación y cuál será el contenido de la misma.

En este sentido, si una ley no precisa términos imperativos sino permisivos o en todo caso, facultativos, se estará frente a una facultad discrecional.

Conforme a la doctrina, las facultades discrecionales, tienen como principal motivo, la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o bien, razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.

Ahora bien, acorde con el criterio del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, *“los elementos de las facultades discrecionales son los siguientes:*

- a) *Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material) debe ser siempre la que la otorgue.*
- b) *Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no, hasta señalar el límite de esa actuación.”<sup>9</sup>*

Con lo anterior, se corrobora que, si bien las facultades discrecionales constituyen una facultad de la autoridad administrativa para actuar de conformidad con su criterio, también es cierto, que ésta no puede actuar deliberadamente, sino que requiere inevitablemente, constreñirse a los límites que en todo momento determina la norma.

En efecto, la facultad discrecional de la autoridad administrativa, no debe ni puede confundirse con arbitrariedad, porque como se ha expresado, la discrecionalidad debe ser ejercida por la autoridad administrativa dentro de los

---

<sup>9</sup> *Idem.* pág. 350.

límites de su competencia, y tiene como finalidad perseguir el interés general; en tanto que si se tratase de 'arbitrariedad', no se estaría en un marco jurídico y perseguiría un interés individual, alejándose completamente de los límites de su competencia.

Ahora bien, las facultades discrecionales, se clasifican en las siguientes:

- a) *"Libres.- Deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y que puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua.*
- b) *Obligatorias.- Por ejemplo, la aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley da.*
- c) *Técnica.- Se da, cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo las exenciones de impuestos."<sup>10</sup>*

Por cuanto hace a la facultad reglada, es la que tiene una autoridad administrativa en base a normas imperativas emanadas de la ley; en otras palabras, consiste en que la autoridad administrativa debe cumplir una obligación encomendada por la norma cuando se realizan determinadas condiciones de hecho.

Conforme a la facultad antes descrita, la ley determina la autoridad competente para actuar, si ésta debe actuar y cómo; con la finalidad de establecer las condiciones de la actividad administrativa, para no dejar margen a la emisión de actos según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

---

<sup>10</sup> *Ibidem.* pág. 351.

En efecto, se trata de la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento.

En tales consideraciones, podemos concluir que una facultad discrecional difiere de una reglada, en tanto que en la primera, la autoridad administrativa tiene la facultad de apreciación subjetiva y en la segunda, debe limitarse a lo precisado imperativamente en la norma.

Finalmente, es importante dejar en claro que tanto las facultades discrecionales como las facultades obligatorias o regladas, tienen como fundamento una norma jurídica; en consecuencia, los actos que emanen de una autoridad, independientemente de si estos actos son en virtud de una facultad discrecional o una reglada, deben contener los requisitos a que refiere la ley de la materia, así como aquellos requisitos y principios plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.5. Efectos del acto administrativo.**

La doctrina señala que un acto administrativo perfecto es aquel que se encuentra completamente formado; es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena.

Sin embargo, no es suficiente que el acto sea perfecto para ser eficaz, entendiéndose por ello que se realiza jurídica y materialmente; dado que puede ocurrir que un acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a un término o a una condición y durante los lapsos que éstos se cumplen el acto administrativo no tenga eficacia, dado que ésta obedece a la realización del contenido del acto.

En tales consideraciones, debe entenderse que para que un acto sea eficaz, se necesita la realización de una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

No obstante, en términos generales, cuando el acto administrativo reúne todos los elementos y requisitos de validez, producirá sus efectos legales inherentes a él y por lo tanto, adquirirá fuerza obligatoria, mismo que reúne entre otras, las siguientes características:

- a) La presunción de legalidad: Se traduce en la obligación por parte de la autoridad administrativa a mantener dentro de ciertos límites sus actuaciones, pues existe una relación estrecha entre el acto que cumple el mandato y la norma que lo ordena.
- b) La ejecutoriedad: Será realizada por la administración, que es la que determina los derechos y obligaciones de las personas a las que alude, así como a los elementos de tiempo, lugar y condición.
- c) La revocación.- Dicha característica, implica dejar sin efecto un acto por voluntad de la autoridad administrativa.
- d) La irretroactividad.- Este principio se traduce en que las leyes sólo deben ser aplicadas a los hechos ocurridos durante su vigencia y lo encontramos consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores y esta última circunstancia es esencial; sin embargo, si puede existir retroactividad si las leyes se aplican en beneficio de los particulares.
- e) Intransmisibilidad.- Probablemente el efecto más importante del acto administrativo en relación con los particulares, en lo que respecta a los derechos y obligaciones que se crean, es que resalta como característica de los mismos, que son personales e intransmisibles, aunque existen como excepción, aquellos actos administrativos que engendran derechos

pecuniarios para los particulares y pueden ser objeto de transacciones particulares y mercantiles.

En esta tesitura, es que el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García<sup>11</sup> propone la siguiente clasificación de los efectos producidos por el acto administrativo.

#### **1.5.1. Directos e Indirectos.**

Los efectos directos consisten en crear, modificar, transmitir, declarar o extinguir tanto derechos como obligaciones; esto es, se producirán actos de dar, hacer, no hacer o declarar un derecho.

Por cuanto hace a los efectos indirectos, éstos se caracterizan por ser la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

#### **1.5.2. Efectos frente a terceros.**

De conformidad con el Derecho Administrativo, un "Tercero" es aquella persona física o moral que puede hacer valer un acto administrativo, o bien aquel interés jurídico directo en que se otorgue o no, o en el que se modifique el acto administrativo.

Por consiguiente, el acto administrativo puede también surtir efectos oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y, desde luego, a los particulares.

---

<sup>11</sup> *Idem.* pp. 352-353.

## 1.6. Eficacia y validez.

La mayoría de los autores consideran a la eficacia y validez prácticamente como lo mismo, porque ambos tienen lugar siempre y cuando estén conformados los elementos del acto administrativo.

Así, los tratadistas indican que la eficacia constituye la reunión de los requisitos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, en tanto que la validez de los actos administrativos, depende de que en ellos concurren los requisitos tanto internos como externos, mismos que han sido motivo de estudio en páginas anteriores.

En este sentido, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 8, 9 y 10, cuya última reforma a dichos artículos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de junio de 1995, indica a grandes rasgos, la validez de un acto administrativo y, también se puede apreciar que dicha Ley no hace distinción alguna respecto a ambos conceptos; por lo que me permito transcribir dichos artículos, los cuales disponen lo que a continuación se precisa.

**“Artículo 8.-** El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.”

**“Artículo 9.-** El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.”

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.”

**“Artículo 10.-** Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las



disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.”

### **1.7. Vicios de los actos administrativos.**

Como hemos planteado anteriormente, la voluntad de la autoridad administrativa creadora del acto debe ser legalmente exteriorizada; no obstante, ésta puede verse afectada en su validez por la presencia de algún vicio del consentimiento. Podemos definir un vicio como toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta al acto jurídico. *“la concepción de los vicios afectantes de los actos administrativos, se desprende de su totalidad de la causa genérica de violación al bloque de legalidad”*<sup>12</sup>

En este sentido, la voluntad generadora del acto administrativo, no debe encontrarse viciada.

Las leyes administrativas, señalan los distintos tipos de vicios, como la falta de voluntad, falta de objeto, falta de forma, o bien la voluntad viciada del consentimiento, entre los que se encuentran:

- a) El error.- Es el hecho de creer verdadero lo que es falso, o falso lo que es verdadero; consiste en equivocarse materialmente o sobre la existencia o interpretación de una norma jurídica.
- b) El dolo.- Está constituido por un conjunto de maniobras empleadas por la persona con el fin de engañar a otra o determinarla a otorgar un acto administrativo.
- c) La violencia.- Se considera como la coacción ejercida por una persona para obligarla a celebrar un acto y, en consecuencia, vicia su consentimiento; ésta puede ser física o moral y se encuentra expresamente prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17.

---

<sup>12</sup> FORTSHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*. I.E.P. Madrid, 1985, pág. 307.

Los vicios de la voluntad administrativa pueden surgir en la administración pública misma, en el proceso de la declaración administrativa o en la voluntad del funcionario público.

Siguiendo el criterio de un catedrático de derecho,<sup>13</sup> la doctrina administrativa clasifica los vicios de la voluntad en los grupos siguientes:

- a) Los vicios de índole objetiva, mismos que se subdividen en:
- Vicios de origen de la voluntad.- La voluntad se vicia cuando proviene de un funcionario de hecho o de un usurpador.
  - Vicios en la preparación de la voluntad.- La voluntad se vicia cuando el funcionario no se sujeta al procedimiento señalado por la ley para emitir su voluntad.
  - Vicios en la formación de la voluntad.- La ley señala cómo se manifiesta la voluntad en los actos simples, complejos, etc.; o exige autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos u otros actos de formación de la voluntad.
- b) Los vicios de índole subjetiva.- Son aquellos que afectan al contenido de la decisión administrativa en cuanto a su finalidad, como lo son:
- Desviación de poder.- Este vicio se da cuando el funcionario actúa con una finalidad distinta a la que señala la ley o actúa con una finalidad personal o para beneficiar a un tercero.
  - Arbitrariedad.- Consiste en apartarse de lo objetivamente determinado por la razón y el derecho.

Las consecuencias de estos vicios son diversas; por ejemplo la falta de sujeto se puede dar de dos formas, la primera es cuando se da la falta de sujeto propiamente dicha, lo que trae como consecuencia la inexistencia del acto, y la segunda es la incompetencia en la que incurra la autoridad al realizar el acto y su consecuencia es una nulidad absoluta o relativa. La falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia, puede dar lugar a una nulidad absoluta o

---

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob.Cit. pp. 267-268.

relativa. La falta de objeto da la ineficacia total del acto; y la falta de forma produce la falta de efectos del acto administrativo.

### 1.8. Teoría de las nulidades administrativas.

La nulidad se define como *"la ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración. La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanaable)."*<sup>14</sup>

Una de las teorías que reviste mayor complejidad y discusión es la teoría de las nulidades en el derecho administrativo; ello obedece a que desgraciadamente, en el derecho administrativo no es posible formar una teoría de la invalidez de los actos jurídicos que pueda presentar lineamientos tan marcados como los que a continuación se expondrán.

Como consecuencia de ello, los tratadistas se vieron obligados a partir de la teoría de las nulidades en el derecho privado, mismo que tiene varios siglos de formación, ya que proviene del Derecho Romano, en donde se hablaba de ineficacia del *Ius Civilis* o ineficacias pretorianas y se distinguían las nociones de nulidad y exclusivamente en aquellas que se consideraban leyes perfectas.

Conforme a ésta teoría, se reconocen varios grados de invalidez, mismos que citaremos a continuación.

- a) **La inexistencia.**- Todo acto jurídico se compone de un conjunto de elementos -como ha quedado precisado en páginas anteriores-, orgánicos imprescindibles o específicos que supone su naturaleza o su objeto. En ésta tesitura, la falta de alguno de esos elementos, destruye totalmente la integridad del acto y en consecuencia le impide producir efectos jurídicos.

---

<sup>14</sup> DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1865. pág. 366.

Algunos autores indican que la inexistencia es la nada jurídica y que, por consiguiente, la falta de un elemento de existencia hace que el acto jurídico tenga esa característica que no podrá convalidarse.

- b) La nulidad absoluta.-** Tanto en Derecho civil, como en Derecho administrativo, la nulidad absoluta es una sanción para prevenir las infracciones de los preceptos de orden público o de interés colectivo, entonces, es suficiente declarar la nulidad absoluta, tan pronto como se comprueban sus elementos.

Aceptando la noción de la nulidad absoluta tal como la doctrina clásica enseña, a saber: que una nulidad de esa naturaleza puede ser invocada por todos los interesados, que no desaparece ni por la confirmación ni por la prescripción, que una vez pronunciada por sentencia no deja ningún efecto detrás.

En este sentido, la diferencia entre una inexistencia y una nulidad absoluta, radica en que, mientras el primero no es posible en ningún caso de engendrar como acto jurídico un efecto de derecho; el segundo, aún cuando se encuentra atacado de nulidad absoluta, es una realidad en tanto no sea destruido por una decisión judicial.

- c) La nulidad relativa.-** Se entiende como nulidad relativa, toda nulidad que no corresponde rigurosamente a la noción de nulidad absoluta.

En la nulidad relativa, el acto también existe, pero alguno de sus elementos está mal conformado; si bien el acto surte sus efectos, es susceptible de confirmarse y de valer por prescripción, sólo puede ser alegada por quienes intervinieron en la celebración del acto.

Si bien esta teoría sienta las bases para la doctrina en el Derecho administrativo, también es cierto que la invalidación de los actos administrativos subordinados al interés general, no pueden apoyarse completamente en el derecho privado, aunque originalmente se hayan derivado de él, porque las situaciones jurídicas que se producen son complejas y responden a propósitos diferentes, dado que unas veces son expresamente establecidas en la ley y otras

van deduciéndose de las prohibiciones, limitaciones y modalidades de los actos administrativos.

Creemos entonces que la noción de inexistencia resulta confusa, es formal y no explica con claridad las irregularidades que pueden existir en el acto, por la presencia de alguno, o varios de sus elementos, aunque no lo configuren completamente.

Sin embargo, diversos tratadistas sostienen que en el Derecho administrativo, se pueden considerar inexistentes los actos cuando:

- a) Falta la voluntad.
- b) Falta el objeto.
- c) Falta la competencia para la realización del acto.
- d) Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Por lo que se refiere a los elementos de validez, resulta discutible que puedan considerarse como elementos, pues por éstos entendemos las partes integrantes del todo, lo que la doctrina señala como elementos de validez del acto jurídico en Derecho Civil, resultan más bien requisitos o modalidades, cuya mal conformación origina la nulidad relativa.

Finalmente, por cuanto hace a la nulidad absoluta, ésta no entraña una irregularidad en la estructura del acto, elementos o requisitos, sino que es un ilícito que es sancionado con la nulidad absoluta.

Algunos tratadistas, hablan de nulidades de pleno derecho y de que éstos actos no producirán efecto alguno, pero no indican qué es lo que causa tal nulidad y, más aún, indican que tales actos no producen efectos; lo cual resulta discutible, si tomamos en consideración que de ser así, se estaría identificando éste tipo de nulidad, con la nulidad absoluta del Derecho Civil.

Por cuanto hace al argumento de que los actos nulos de pleno derecho no producen ningún efecto jurídico, estimamos que de ser así ésta declaración tendría efectos automáticos, esto es, que por el solo hecho de no estar consignada a la ley, el acto no produciría efectos; en todo caso, es necesaria la declaración de autoridad que determine la anulación del acto y destruya aquellos efectos que se hayan producido y que sean susceptibles de ello.

*Como se afirma, "la teoría de la nulidades en derecho administrativo, fuera de los casos en que exista disposición expresa en la ley, sigue cauces diferentes de los que sigue la teoría de derecho privado, porque en muchas ocasiones no basta comprobar una irregularidad para nulificar un acto, sino que de acuerdo con los intereses en juego, el acto podría sostenerse originando tan sólo responsabilidad para su autor."<sup>15</sup>*

Siguiendo el criterio de Andrés Serra Rojas<sup>16</sup> y partiendo de la teoría anterior, así como de la legislación y la Jurisprudencia, la teoría de las nulidades en derecho administrativo alcanza un desarrollo que puede concretarse en algunos aspectos generales:

- a) El acto administrativo no debe sufrir deformidades en relación con la ley que lo configura. Cualquier deformidad debe estimarse como un vicio o irregularidad del acto.
- b) El vicio de ilegitimidad o deformidad frente a la ley origina varias situaciones: actos que se resuelven en la inexistencia de un elemento esencial del mismo y vicios que se originan por irregularidades del procedimiento administrativo.
- c) La teoría de las nulidades administrativas debe quedar reducida al campo: de la nulidad de pleno derecho, a la nulidad, o actos anulables o ilegítimos.
- d) Los actos nulos se concretan a la falta de uno de sus elementos: sujeto, objeto, voluntad, causa, contenido, forma y lesión.

---

<sup>15</sup> FRAGA Gabino. Ob. Cit., pág. 292.

<sup>16</sup> SERRA ROJAS, Andrés. pág. 356.

- e) Los vicios de legitimidad del acto anulable se reducen a la incompetencia, relativa o absoluta; al exceso de poder y al desvío de poder.

Ahora bien, la mayor parte de los sistemas examinados reconocen una importancia a la acción por la cual la invalidez del acto puede ser invocada proponiendo como conclusiones las siguientes:

- a) Un acto jurídico inválido. Es aquel al cual no se le imputa el efecto jurídico reconocido en la ley, como querido por la voluntad de las partes; esta falta de imputación puede revestir dos formas diferentes: 1. Sea que el orden jurídico no impute en lo absoluto al acto el efecto jurídico reconocido por la ley como querido por la voluntad y 2. Sea que el orden jurídico impute al acto el efecto jurídico reconocido por la ley como querido por la voluntad, pero que este efecto pueda ser destruido, por las personas a favor de las que, el orden jurídico, estatuye ese derecho (...)
- b) No hay actos inexistentes distintos de los actos nulos de pleno derecho. En efecto, no es posible determinar a priori cuales son los elementos constitutivos del acto jurídico y cuales son sus elementos de validez. Tanto un acto nulo de pleno derecho como un acto inexistente, se caracterizan por el hecho de que están constituidos por una declaración de voluntad de una o varias personas, a las cuales el orden jurídico no imputa en lo absoluto el efecto jurídico, reconocido por la ley, como querido por la voluntad.
- c) La eficacia del acto jurídico debe ser distinguida de su invalidez en la medida en que esta noción comprenda de una manera general la ausencia de efectos jurídicos de un acto ya sea que se deba a una causa originaria, o una causa subsecuente. De igual modo, el acto relativamente ineficaz, debe ser distinguido del acto inválido.
- d) Es erróneo hablar del acto jurídico originalmente ineficaz, como opuesto al acto inválido. En efecto, un acto de esa naturaleza debe ser considerado como en suspenso, en este estado, no es posible determinar la cuestión de

saber si es, o no es, inválido. Tampoco es posible encontrar un criterio de distinción entre los elementos extrínsecos e intrínsecos del acto.

- e) Existe otro criterio para distinguir los actos nulos de los anulables, y se refiere al interés que se encuentra en la base de la regla que establece la invalidez del acto. Si es de interés privado, el acto será, en principio, nulo.
- f) Considera que las diferentes consecuencias reconocidas por la doctrina a la noción de la nulidad de pleno derecho, deben ser mantenidas (...)
- g) Es indiferente que un sistema prevea la anulación por declaración de voluntad de reconocimiento, o solamente por medio de sentencia; en las dos hipótesis, en caso de conflicto siempre será necesaria una sentencia.<sup>17</sup>

Como se ha expuesto, no existe en el derecho administrativo un sistema que regule lo que la teoría hasta el momento ha denominado inexistencia y nulidades y lo que los tratadistas de Derecho administrativo se han propuesto llamar *irregularidades e ineficacias*; criterio es sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Sexta Época, Tomo IV, parte SCJN, en la Jurisprudencia número 296, página 199, que a la letra dice:

**“NULIDAD E INEXISTENCIA. SUS DIFERENCIAS SON MERAMENTE TEORICAS.** Aun cuando el artículo 2224 del Código Civil para el Distrito Federal emplea la expresión "acto jurídico inexistente", en la que pretende basarse la división tripartita de la invalidez de los actos jurídicos, según la cual se les agrupa en inexistentes, nulos y anulables, tal distinción tiene meros efectos teóricos, porque el tratamiento que el propio código da a las inexistencias, es el de las nulidades, según puede verse en las situaciones previstas por los artículos 1427, 1433, 1434, 1826, en relación con el 2950 fracción III, 2042, 2270 y 2779, en las que, teóricamente, se trata de inexistencias por falta de objeto, no obstante, el código las trata como nulidades, y en los casos de los artículos 1802, 2182 y 2183, en los que, la falta de consentimiento originaría la inexistencia, pero también el código los trata como nulidades.”

---

<sup>17</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988. pp. 861-862.



Podemos decir que la irregularidad en el acto administrativo, implica el hecho de que el acto no es perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, esto es, que no reúne los requisitos necesarios para que opere con plenitud. Según esta teoría, la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien, que sea necesario que tal ineficacia sea declarada por parte de la autoridad y, por consiguiente, la nulidad o invalidez del acto.

Entonces, cuando el acto administrativo carece de alguno de sus elementos o éstos están mal conformados, o bien sus requisitos o modalidades también faltan, o no se dan tal como lo previene la ley, se esta en presencia de un acto irregular, misma que tiene como consecuencia, la falta parcial o total de los efectos del acto; por lo que debemos precisar de que irregularidades puede ser objeto el acto administrativo cuáles serán las ineficacias derivadas de esas irregularidades.

- a) Falta de sujeto.- Ésta trae como consecuencia la falta del acto administrativo, porque si no hay sujeto, obviamente no existe posibilidad de emitirse el acto; por lo que en éste caso estamos en presencia de una inexistencia. Sin embargo, tratándose de una incompetencia, la falta será total o parcial, dependiendo del grado de incompetencia.
- b) Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.- Esta falta acarrea la ineficacia completa del acto; sin embargo, los vicios de la voluntad podrán modificarse en ciertos casos, siempre que así lo disponga la ley.
- c) Falta de objeto.- Ésta conduce a la ineficacia total del acto administrativo. La ilicitud del objeto también acarrearía que se deje sin efectos el acto.
- d) Falta de forma.- Ésta genera completa falta de efectos del acto, cuando la norma requiere que el acto sea escrito; en otros casos, la falta de forma del acto, trae como consecuencia la ineficacia total o parcial según lo que determinen las leyes que exigen la forma.

- e) Falta de motivo.- No provoca la ineficacia inmediata del acto y puede ser anulado posteriormente, por la autoridad emisora del mismo, por su superior jerárquico o por mediante los diversos medios de defensa.
- f) Falta de oportunidad.- No constituye una causa de ineficacia del acto, y su apreciación y prueba resulta complicada, al ser subjetiva y posterior a la realización del acto.
- g) Falta de finalidad.- Éste supuesto solo puede apreciarse a *posteriori* y, en nuestro país, sólo es causa de anulación, cuando se le identifica con la figura de desvío de poder.

### 1.9. Extinción de los actos administrativos.

La extinción administrativa se define en términos generales como la desaparición de los efectos de una relación jurídica o un derecho.

Al hablar de extinción de una relación jurídica o de un derecho, debemos de pensar que nos referimos a *“la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, que obviamente queda subsistente y carente de consecuencias jurídicas así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral.”*<sup>18</sup>

En el Derecho Administrativo, el acto se extingue mediante los medios normales y los anormales, éstos últimos se llaman así porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz.

Los medios normales comprenden:

- a) El cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración.
- b) El cumplimiento voluntario por parte de los particulares.

---

<sup>18</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Ob. Cit., pág. 364.

- c) El cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución.
- d) Cumplimiento de plazo.

Los medios anormales son los siguientes:

- a) **Revocación administrativa.**- Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad. Existen diversos principios que rigen la revocación administrativa, mismos que enunciaremos a continuación.
  - Constituye un acto unilateral de la Administración Pública.
  - Generalmente, sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo.
  - No constituye una facultad discrecional de las autoridades administrativas.
  - No puede afectar los derechos adquiridos por los particulares.
  - Afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido y que surtió efectos.
  - Constituye un nuevo acto administrativo.
- b) **Rescisión.**- Es la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte.
- c) **Prescripción.**- Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo; los actos administrativos, prescribirán conforme lo dispongan las leyes en el caso concreto.
- d) **Caducidad.**- Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho. Se distingue de la prescripción, en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.

- e) **Término.-** Es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los dos efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo.
- f) **Condición.-** Es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.
- g) **Renuncia de Derechos.-** El individuo tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de la voluntad y a partir de una fecha, deja de ejercitar o de hacer valer un determinado derecho que le es reconocido. Ello debe ser bajo las siguientes circunstancias:
- Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo o se trate de un acto de efectos inmediatos y que éstos no se hayan realizado aún.
  - Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia.
  - Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que esta pueda resolver lo conducente.
- h) **Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.-** En lo tocante a este punto, omitiremos mayor explicación, dado que fue analizado en el título precedente.
- i) **Extinción por decisiones dictadas en Recursos Administrativos o en procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en materia de Amparo.-** Son sentencias en las que se determinan la anulación o se declara la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados por los particulares o por las propias autoridades.

#### **1.10. Competencia de la autoridad administrativa.**

Antes de determinar el significado y alcance de la competencia, considero importante precisar lo que para la doctrina y para el derecho significa autoridad administrativa.

En términos generales, debe entenderse por autoridad, a todo órgano del Estado, que tiene facultades de decisión o de ejecución que le son atribuidas por el orden jurídico.

Así, Ignacio Burgoa señala que autoridad es *“el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.”*<sup>19</sup>

Ahora bien, como es de explorado Derecho, el órgano de la Administración que crea el acto administrativo debe tener competencia para ello; entendiéndose por competencia, la facultad para realizar determinados actos, que el orden jurídico atribuye a los órganos de la Administración Pública.

En la mayoría de los casos, la competencia debe ser otorgada por un acto legislativo material, esto es, por Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo; aunque en la práctica administrativa hay casos en los que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.

Conforme a lo anterior y partiendo principio de derecho, que indica que *“las autoridades solo pueden hacer solo aquello que la ley les permite”*, podemos concebir como competencia, el poder del cual está investida la autoridad, o lo que por ley le es atribuido para expresar su voluntad. De esta forma, no puede pensarse la existencia de un órgano administrativo sin competencia y su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos en la norma y en el interés público (en caso de tratarse de una facultad discrecional).

La competencia puede ser delegada, lo que significa que un funcionario asume las facultades que normalmente le corresponden a otro funcionario del

---

<sup>19</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México 1966, pp. 9-28.

mismo orden jerárquico o bien, a un inferior jerárquico, siempre que así lo permita la ley. La teoría explica que pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, pero no discrecionales; sin embargo, la legislación mexicana permite que se deleguen en ciertos casos éstas últimas.

La competencia puede ser avocada, ésta se da, cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior.

Para que una autoridad administrativa pueda ser considerada competente para emitir un acto, debemos tomar en consideración las siguientes perspectivas.

- a) Por razón de territorio.- En éste sentido, la ley o reglamento aplicable, dispone con precisión, cual es el territorio en el que una autoridad ejercerá su competencia; aunque la doctrina nos indica que la competencia por razón de territorio puede clasificarse en federales, locales, municipales; lo cierto, es que en la práctica, el espacio territorial en donde una autoridad ejerce su competencia, depende más bien, de las necesidades que los propios órganos administrativos tengan.
- b) Por razón de jerarquía.- También denominada división de competencia por grado, es aquella, también fundamentada en las leyes y que permite, no solo brindar seguridad jurídica al gobernado, sino determinar los límites de competencia en una relación de subordinación, como un derecho, para los propios servidores públicos.
- c) Por razón de materia.- Es la forma de distribuir las facultades de las diferentes unidades administrativas, tomando en consideración la materia sobre las cuales regirá su competencia.

## CAPÍTULO II.

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y RECURSO ADMINISTRATIVO.

#### 2.1. Proceso y Procedimiento.

Desde un punto de vista gramatical, proceso alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. El proceso es por su propia naturaleza, dinámico.

Jurídicamente hablando, el proceso se considera como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia. Visto lo anterior, se puede considerar que el proceso tiende a la satisfacción de una prestación por vía jurisdiccional.

Para los procesalistas, el proceso es judicial o jurisdiccional; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos.

Hugo Rocco<sup>20</sup>, indica que el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma que derivan; desde éste punto de vista, el proceso exclusivamente es analizado en el aspecto instrumental, es decir, procesal.<sup>21</sup>

Cipriano Gómez Lara, señala que *“entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los*

---

<sup>20</sup> Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit., pp. 678-679.

<sup>21</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit. pp. 678-679.

*terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dominarlo.*<sup>22</sup>

Para De Pina, el proceso se puede definir como *“el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.*<sup>23</sup>

Así, podemos concluir que proceso es un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del sujeto, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad. Entonces, el proceso tiene como finalidad la solución de un conflicto.

Por consiguiente, el fin normal del proceso es la obtención de una sentencia que en forma vinculativa, resuelve entre partes una controversia sobre derechos sustanciales.

Con el proceso, se vuelca a caminar la máquina judicial, produciéndose un complejo de fenómenos que se suceden unos a otros pero mantienen entre sí una solidaridad constante, donde finalmente el proceso puede considerarse como un medio o instrumento para la elaboración de la verdad con la justa aplicación del derecho al caso concreto.

Por cuanto hace al procedimiento, éste deriva del verbo latino *procedo*, que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante y *cedo*, que significa marchar, por lo que según su acepción etimológica, implica marchar adelante, dando la idea de un camino que debe seguirse para arriba a algún resultado dado.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, México, 1990. pág. 132.

<sup>23</sup> DE PINA, Rafael. Ob. Cit. pág. 493.

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. pág. 679.



En el lenguaje coloquial, procedimiento expresa, manera de hacer la serie de reglas, técnicas, legales, etc., que regulan una determinada actividad humana. En el lenguaje forense, la palabra procedimiento se emplea, impropriamente, como sinónima de juicio, de pleito y de proceso. No obstante, esta palabra tiene una significación clara y específica: expresa la forma exterior del proceso; la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma o el rito a que éstas deben ajustarse.

Así, Acosta Romero, define procedimiento como *"un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, y lo diferencia del proceso, ya en éste hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y en el procedimiento en realidad no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto."*<sup>25</sup>

Gómez Lara, nos señala que *"el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo."*<sup>26</sup>

El procedimiento se refiere a la forma de actuar. Hay variados procedimientos jurídicos, por ejemplo, en los procedimientos administrativos, encontramos las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, como en los casos de solicitar una licencia o permiso.

Serra Rojas, nos dice que *"el procedimiento son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de*

---

<sup>25</sup> *Idem.* pág. 679.

<sup>26</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Ob. Cit. pág. 290.

*trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.*<sup>27</sup>

En ocasiones, se ha utilizado el vocablo proceso como sinónimo de procedimiento, no obstante, los significados son diferentes, en tanto que el procedimiento es la acción o modo de obrar, mientras que el proceso implica un contenido funcional y una idea de esencia institucional.

Este criterio sigue Calamandrei, al señalar que proceso y procedimiento, *“si bien se suelen utilizar como expresiones sinónimas, tienen una significación técnica diferente, por cuanto procedimiento indica con más propiedad el aspecto exterior del fenómeno procesal.*”<sup>28</sup>

Proceso y procedimiento son, en efecto, conceptos jurídicos diferentes y que, por lo tanto, deben ser distinguidos, pues la doctrina es uniforme en aceptar que si todo proceso comporta un procedimiento, no todo procedimiento constituye un proceso.

Fiorini<sup>29</sup> señala, que proceso y procedimiento no son conceptos idénticos, puesto que si el proceso implica un contenido funcional y una idea de esencia institucional, el procedimiento implica, en cambio, el desarrollo del proceso, es decir, las formas particulares de una trama, como manifestación de una actividad que procura el logro de un cometido especial.

Podemos concluir, señalando que el proceso es un conjunto de actos cuyo enlace y sucesión está determinado por la necesidad de lograr la consecución de un específico fin, y cuyo resultado es el dictado de otro acto que adquiere el carecer de elemento conclusivo o final del proceso; en tanto el procedimiento,

---

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit, pág. 285.

<sup>28</sup> CALAMANDREI. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, 1981, Vol. I, pág. 318.

<sup>29</sup> FIORINI. *Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico*, Buenos Aires, 1971. pp. 13-19.

suministra los elementos integrativos del proceso, mismos que son integrados justamente teniendo en cuenta la finalidad perseguida por el proceso en sí mismo.

## **2.2. Naturaleza y generalidades del procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo contribuye a la perfección de las decisiones administrativas y tienen como fundamento el orden jurídico administrativo. Éste constituye un método para ejecutar las leyes administrativas y es, por medio de éste que se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

En términos generales, toda la actuación desarrollada por el Estado, que pueda afectar la esfera jurídica de los particulares debe ser realizada siguiendo una serie de pautas o líneas previamente establecidas por el orden normativo, ya que de lo contrario se incurre en ilegalidad. A la función administrativa no le son indiferentes estas ideas. La voluntad del órgano administrativo debe manifestarse precisamente observando las reglas legales establecidas para tal efecto. La generación del resultado de la actividad administrativa, no puede dejarse al libre arbitrio de la autoridad, toda vez que ésta podría vulnerar las garantías del administrado.

Esto es, el procedimiento administrativo adquiere importancia, cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares.

Si bien, el procedimiento administrativo es regulado, en su mayoría por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, muchos autores indican que el fundamento constitucional de dicha Ley, es de procedencia dudosa.

Ello obedece a que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ninguna de sus primeras XXIX fracciones, expresa la facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de procedimiento

administrativo. Sin embargo, es evidente que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco tiene esa facultad expresamente conferida en ninguno de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se estima que los legisladores reconocen esa circunstancia, y prueba de ello lo es la exposición de motivos; en ella se expresa que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se emite con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en tal disposición se faculta implícitamente al legislativo para formular leyes de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativa, función que de forma expresa se contiene en el artículo 89, del propio texto constitucional, al igual que en los artículos 14 y 16 constitucionales, que refieren al principio de legalidad y de debido proceso.

Entendemos entonces que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que regula satisfactoriamente la organización y sistematización de los actos emanados de una autoridad administrativa, encuentra su base constitucional en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es evidente que el procedimiento administrativo constituye una garantía constitucional y administrativa, que tiene como finalidad asegurar el interés general, (mantenimiento de la eficacia y seguridad en los servicios públicos), y el interés de los particulares (asegurando al particular los intereses que le reconoce la ley, evitando la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios.

### **2.3. Características y requisitos del procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo se diferencia de la gestión de la administración, porque el primero de ellos, reúne diversas características, sin las cuales, no puede ser considerado como tal.

Así, Miguel Acosta Romero, precisa que debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la administración que, debe reunir las siguientes características.

- a) Actuación de oficio (inquisitivo);
- b) Forma escrita;
- c) Rapidez de procedimientos y técnicas;
- d) Flexibilidad;
- e) Actuación bajo el principio de legalidad;
- f) Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, como nos enseña Miguel Acosta Romero el procedimiento en el que intervengan los particulares, debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos como lo son, que sea por escrito, fundado y motivado, así como que otorgue al particular la garantía de audiencia. Que se realice pro medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso.

Conforme a lo anterior, una de las características del procedimiento administrativo, corresponde a la actuación de oficio por parte de la autoridad administrativa, lo que significa, que no requiere la solicitud de un particular para poder llevar a cabo las funciones que por ley le son encomendadas.

De la misma forma, y como hemos precisado en páginas anteriores, el procedimiento administrativo, requiere de una formalidad esencial, como lo es la forma escrita, ya que a través de ésta se brinda certeza a los particulares y a los propios funcionarios, de los pormenores o actuaciones que se llevan a cabo en el desarrollo del procedimiento administrativo y que finalmente, integran éste.

Por cuanto hace a la rapidez del procedimiento, las técnicas, la flexibilidad y la rapidez en las resoluciones; éstas características constituyen las destrezas o

pericias de las cuales se vale la autoridad administrativa para hacer eficiente el desempeño de sus funciones, características que generalmente se encuentran determinadas por ley.

Finalmente, como reza el principio de derecho, *“la autoridad solo puede hacer todo aquello que le este expresamente conferido”*, es evidente, que la autoridad administrativa al llevar a cabo un procedimiento, así como cualquier actuación que pueda afectar los intereses de los particulares, debe hacerlo apegándose a las facultades que tiene conferidas por ley; así, debe actuar siempre bajo el riguroso principio de legalidad.

Además, podemos considerar que el derecho a la legalidad de los actos de administración pública del que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos como son:

- a) El derecho a la competencia.
- b) El derecho a la forma.
- c) El derecho al motivo, y
- d) El derecho a la legalidad (fundamentación).

Ahora bien, diversos autores como Narciso Bassols, consideran que debería permitirse al particular tener conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a decidirse, de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada, así como que se le dé oportunidad de presentarse a fin de salvaguardar su garantía de audiencia.

En concordancia con lo anterior, los tratadistas estiman que debiera organizarse un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe, que agotada la tramitación se dé oportunidad a las partes para alegar y que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución expresa que decida las cuestiones debatidas.

Sin embargo, es evidente que un procedimiento de ésta índole sería copia del proceso jurisdiccional.

Así, ésta autora considera que debe existir, -como existe-, un equilibrio entre el interés particular y el interés general, porque es incuestionable que cuando se trata de actos que no afectan los intereses del particular no existe afectación a su garantía de audiencia; sin que ello afecte las garantías de los particulares.

En este sentido, si bien es evidente que cuando se trata de actos que afecten los intereses del particular, si es conveniente otorgarle audiencia, también lo es, que dicha audiencia no debe consistir en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa, esto es, notificar al particular todas y cada una de las actuaciones dentro del procedimiento; porque extremar en ello, sería tanto como permitir al particular un nuevo y poco funcional medio de defensa, dado que para ello cuenta con el recurso administrativo, el juicio contencioso administrativo y en todo caso, el juicio de amparo.

A mayor abundamiento, si bien es cierto que la administración persigue el bien común, también lo es que cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia; así, en nuestro Derecho, el particular tiene expedita la facultad de interponer el medio de defensa que considere pertinente, en contra de un acto de autoridad que afecte sus intereses jurídicos.

En este entendido, el acto administrativo debe ser notificado al particular, siempre que con su emisión se pueda vulnerar los intereses de éste, para que a partir de ese momento, el gobernado lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia; siendo éste el punto de partida para el cumplimiento de derechos y obligaciones.

## **2.4. Tipos de procedimiento administrativo.**

Aún cuando el procedimiento administrativo puede revestir diversos tipos o diversas formas de manifestarse, lo cierto es que ni los autores ni la legislación concuerdan en este sentido, sin embargo, retomando algunas opiniones, podemos considerar lo siguiente.

En efecto, según el criterio de Andrés Serra Rojas<sup>30</sup> el procedimiento administrativo, puede agruparse en los siguientes tipos:

- a) El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.
- b) El procedimiento administrativo de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior.
- c) El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.
- d) El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales.
- e) El procedimiento revisor cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.
- f) Los procedimientos especiales.

Las formas de procedimiento anteriormente listadas, se dan en las tres fases más particulares del procedimiento administrativo que son, la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia.

De esta forma, el maestro Andrés Serra Rojas nos enseña que la función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales y técnicas, necesarias para formar la voluntad de la administración pública. Ellas señalan los causes completos o conjuntos de reglas,

---

<sup>30</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Ob Cit.*, pág. 278.



a través de las cuales se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa.

Sin embargo, Acosta Romero<sup>31</sup> señala otra forma de clasificar los tipos de procedimiento administrativo, entre los que se encuentran los siguientes.

El procedimiento interno y externo. El primero de ellos, se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en un ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y puede ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo. El procedimiento externo es el que interfiere la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

En segundo término, se encuentra el procedimiento previo y de ejecución; en donde existen actos administrativos que requieren de un procedimiento previo, por ejemplo, la expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, para determinar su conveniencia; cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

Desde luego, existen actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión, como los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción por parte del Estado para su ejecución, excepto que el contratista incurra en incumplimiento.

Finalmente, nos encontramos con el procedimiento de oficio y a petición de parte. Será de oficio, o también denominado vinculatorio, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones; a petición de parte, se considera el procedimiento que requiere el impulso del particular para la

---

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit., pp. 882-883.

expedición de un acto administrativo, o bien, para la ejecución de determinado acto.

Para Delgadillo Gutiérrez, también existen los procedimientos de oposición, revisor y sancionador.<sup>32</sup>

El de oposición se inicia, por lo general, dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce. Se encuentra en las inconformidades en las que, al no ser instancias, el particular sólo aporta su punto de vista, respecto de hechos que la autoridad analiza; también se puede presentar durante el procedimiento de un otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir.

El procedimiento revisor, se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que se revisa. Por lo general se realiza por la interposición de recursos.

Por último, tenemos el procedimiento sancionador, el cual se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares (correctivo) o de los empleados de la propia administración (disciplinario).

## **2.5. Principios en el procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo se rige por pautas o directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar más allá de las

---

<sup>32</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1989, pp. 164-165.

regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo, como señala Dormí, y los divide en principios sustanciales y principios formales.<sup>33</sup>

Se denominan principios sustanciales por considerar que son de jerarquía constitucional y que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Estos principios son el de legalidad, el de defensa y el de gratuidad.

El principio de legalidad esta integrado por cuatro aspectos: el primero es la normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas; el segundo es la jerarquía normativa, toda vez que las normas u ordenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior; el tercero es la igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros; el cuarto y último es la racionalidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

El principio de defensa, integra el derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

El principio de gratuidad implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares. Por otro lado, se les llama principios formales porque son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales. Estos son los de oficialidad, información y eficacia.

El principio de oficialidad consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.

---

<sup>33</sup> Citado por DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Ob.Cit. pp. 159-162.

El principio de informalidad implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

El principio de eficacia se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

## **2.6. Fases del procedimiento administrativo.**

Como toda actuación emanada de una autoridad administrativa, el procedimiento administrativo se rige por ley y, debe cumplir con determinados períodos o etapas.

Por lo general, las fases del procedimiento administrativo, varían ligeramente, dependiendo de la materia de que se trate, o bien, del tipo de procedimiento; sin embargo, en términos generales, las etapas por las que atraviesa el procedimiento administrativo son las que a continuación se enumeran; debiendo precisar que para efectos de orden se considerará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que ello signifique que es el único ordenamiento legal que prevé la figura y etapas del procedimiento administrativo.

### **2.6.1. Iniciación del procedimiento.**

El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a instancia del interesado. Su inicio de oficio implica que un acto de trámite de la autoridad, debiéndose resaltar que la impugnación por parte del afectado de esta clase de actos deberá alegarse durante el procedimiento y evidentemente al impugnar la resolución definitiva que tuvo como inicio de un acto de oficio de la autoridad. Generalmente esto sucede en las funciones administrativas de control y evaluación, en las que por disposición de la ley, los órganos administrativos deben actuar, como cuando la ley ordena que el órgano superior revise las actuaciones del inferior, sin necesidad de intervención del particular.

Como acto de trámite no es susceptible de impugnación autónoma, aún en el supuesto de que él mismo incurra en alguna infracción de ordenamiento, no se admitirá su impugnación; el interesado tendrá que esperar a que termine el procedimiento y entonces podrá interponer el recurso correspondiente.

El procedimiento que da inicio a instancia del interesado es cuando éste promueva ante la autoridad para resolver alguna pretensión. *“La instancia es, pues, el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una petición, que pueda consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente.”*<sup>34</sup>

El inicio del procedimiento administrativo está regulado por los artículos 42, 43, 44 y 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en estos preceptos se establece la formalidad con la que comienza el procedimiento administrativo que básicamente consiste en la excitación que hace la persona física o moral o bien alguna autoridad al órgano de la Administración Pública Federal que corresponda.

Los efectos deberán de presentarse directamente a la Administración Pública Federal, en las oficinas de partes autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax. El escrito inicial de impugnación deberá presentarse en las oficinas administrativas correspondientes. Cuando un escrito se presente ante una autoridad incompetente, dicha autoridad debe remitir el escrito a la autoridad competente, caso en el cual, se tendrá como fecha de presentación, la del acuse de recibo de la autoridad declarada incompetente. Los presentados por correo certificado con acuse de recibo se considerarán recibidos en la fecha que indique el sello fechador de la oficina de correos.

---

<sup>34</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 133.

Cabe señalar, que los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier procedimiento administrativo, podrá disponer su acumulación.

Es importante resaltar las particularidades que contienen dichos preceptos legales y que de alguna u otra forma permiten que el procedimiento administrativo sea eficaz. Entre otras se encuentran el hecho de la presentación de promociones ante autoridad incompetente, estableciéndose que si éste es el caso, dicha autoridad deberá remitir el escrito a la autoridad competente. Por otra parte y acorde a la época moderna se establecen las diferentes modalidades de presentación de los escritos como son a través de la oficina de correos, mensajería e incluso telefax, así como a obligatoriedad de la autoridad para la recepción de los mismos.<sup>35</sup>

#### **2.6.2. Trámite y formación del expediente.**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala, que en el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia, en caso de incumplimiento es causal de responsabilidad para el servidor público.

El ordenamiento legal antes invocado, otorga a los interesados de un procedimiento, el Derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabar la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre defensa y seguridad nacional, o sea secreto comercial o industrial. También señala que los interesados pueden solicitar copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo, excepto en los casos anteriormente mencionados.

---

<sup>35</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*, Cárdenas Editores, México, 2001, pág. 349.

La actuación administrativa en el procedimiento se debe desarrollar con arreglo a los principios de economía, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, y no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Es importante señalar que los artículos 17-A y 17-B de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regulan lo referente a escritos irregulares y los plazos para subsanar tales deficiencias. De no cumplirse los requerimientos para subsanar dichas irregularidades, no se podrá desechar el trámite argumentando que está incompleto. En el supuesto de que el requerimiento de información se haga en tiempo, el plazo para que la dependencia correspondiente resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en el que el interesado conteste.

Finalmente, el procedimiento continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que le den los interesados; sin embargo, para el caso de que el impulso les correspondiere a éstos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad.

Durante el procedimiento administrativo, pueden plantearse incidentes, como lo precisa la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 47 y 48. Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

En lo concerniente a la instrucción del procedimiento, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo recoge la noción doctrinal de que son los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución.

En ésta tesitura, los interesados en el procedimiento pueden realizar cuantos actos de instrucción sean necesarios para la determinación, conocimiento

y comprobación de los datos que puedan servir de fundamento a sus peticiones, considerando esto como una manifestación del derecho de defensa. También señala que el propio órgano administrativo con competencia para dictar resolución deberá realizar los actos de instrucción adecuados, y asimismo realizarán actos de instrucción todos aquellos órganos administrativos que deban intervenir en el procedimiento.<sup>36</sup>

Uno de los elementos que configuran la instrucción, lo es la prueba, entendida como *“la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento.”*<sup>37</sup>

Delgadillo Gutiérrez, nos dice al respecto que *“en la fase de instrucción el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. En esta fase, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses.”*<sup>38</sup>

### **2.6.3. La notificación y sus efectos.**

Los actos de dirección del procedimiento que se llevan a cabo dentro de éste pretenden regir la serie de actos que se efectúan dentro del procedimiento, siendo los más destacados los de comunicación, es decir, las notificaciones; que están reguladas en los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

---

<sup>36</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Ob. Cit. pp. 146-147.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 148.

<sup>38</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 163.



La notificación es el acto por el cual la administración pública hace saber en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.<sup>39</sup>

Las notificaciones, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas deben realizarse: personalmente, en el domicilio del interesado, con quien deba entenderse la diligencia; mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado con acuse de recibo; mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo acepte el promoverte y que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos; y, cuando se desconozca el domicilio del interesado o haya desaparecido la persona a la que se deba notificar, se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal, se hará por edicto. El mismo procedimiento se seguirá en tratándose de notificaciones personales que no constituyan resolución administrativa definitiva, en términos del artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, el notificador deberá cerciorarse de que se trata del domicilio correcto y entregar copia del acto que se pretenda notificar así como copia de la propia diligencia de notificación. También deberá señalar fecha y hora en que se efectúa la notificación, recabando nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia, en el entendido de que si la persona se negase a firmar, tal circunstancia será asentada en la constancia de notificación.

Si en el domicilio no se encuentra a la persona interesada, se dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en éste, para el efecto de que el interesado espere a una hora fija, del siguiente día hábil. Si en el domicilio no se encuentra ninguna persona, se notificará por instructivo que fijará en un lugar visible del domicilio. Por otro lado, cuando ley respectiva lo permite y si se desconoce el domicilio de los titulares de los derechos afectados, se tomará como

---

<sup>39</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit. pág. 684.

fecha de notificación para efectos legales, la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

Toda notificación debe precisar el acto que ha de ser notificado, si es o no definitivo, así como anexar el texto íntegro del acto a notificar; además, el notificador debe tomar razón por escrito de las diligencias en que conste la notificación, cuyos efectos surten de conformidad con la ley que rija la materia de que se trate.

Finalmente, conforme lo disponen diversos autores, la notificación, tiene los efectos siguientes:

- a) Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
- b) Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo.
- c) Punto de partida para hacer valer, dentro de los plazos precisados en las leyes, los medios de impugnación correspondientes.

#### **2.6.4. Terminación.**

El procedimiento administrativo termina normalmente por el acto del órgano administrativo en el que se decide la cuestión planteada; acto al cual se le denomina resolución administrativa.

La resolución administrativa expresa no es otra cosa que el acto definitivo, que pone fin al procedimiento, conteniendo el pronunciamiento de la administración.

El artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, nos señala expresamente lo siguiente:

**“Artículo 57.-** Ponen fin al procedimiento administrativo:

- I. La resolución del mismo;
- II. El desistimiento;
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.
- IV. La declaración de caducidad;
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.”

La resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo, deberá decidir todas aquellas cuestiones planteadas por las partes y las derivadas del mismo. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

Otra forma de terminación del procedimiento administrativo, lo constituye el desistimiento del interesado; así, todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, siempre y cuando no sean de interés público.

Los efectos del desistimiento son puramente procedimentales. Se reducen pura y simplemente a una renuncia a la instancia o petición deducida y a los efectos derivados de ellas, que no son otros que la existencia de un procedimiento en el que la administración ha de pronunciarse sobre ellas.

Por otra parte, la renuncia es un acto cuyos efectos no son procedimentales. Se trata de una institución que afecta directamente al derecho

material, supone una renuncia al derecho mismo que constituye el fundamento de la petición.<sup>40</sup>

Encontramos también a la caducidad como causa de terminación del procedimiento administrativo. La caducidad es un hecho jurídico-administrativo, no un acto. La eficacia de la misma no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del plazo señalado por la ley. Para algunos autores, el fundamento de la caducidad radica en una presunción de que la intención del interesado es abandonar el procedimiento que empezó. En este sentido, se considera a la caducidad como un “*desistimiento Tácito*”.<sup>41</sup>

Cuando exista una situación de emergencia debidamente fundada y motivada, la autoridad podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, respetando en todo caso las garantías individuales.

## **2.7. Silencio administrativo.**

El silencio administrativo, es una institución creada por la falta absoluta del acto, derivado de la abstención de la autoridad administrativa.

Diversos autores consideran que es una institución creada por la falta de forma del acto administrativo; sin embargo, entendemos que se trata de la abstención de la Administración Pública, y en consecuencia, es la negación misma de la actuación o acto administrativo.

Conforme lo señala el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García<sup>42</sup>, La ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos como consecuencia del silencio administrativo, mismos que se listan a continuación.

---

<sup>40</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. Ob. Cit. pp. 158-159.

<sup>41</sup> VILLAR Y ROMERO. *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, 1948, pág. 96.

<sup>42</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Ob. Cit.*, pp. 369-370.

- a) Que el silencio de la administración equivalga a una resolución favorable a un particular.
- b) Que el silencio de la administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los interiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
- c) Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.
- d) Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.

El efecto jurídico citado en el inciso a), es en ocasiones contraproducente para la autoridad administrativa, porque puede ser utilizada por los particulares para obtener ventajas por el simple transcurso del tiempo.

En el segundo caso, se trata de órganos de la propia administración sin que, para ello tenga que intervenir un particular. Mientras que, tratándose del efecto jurídico citado en el inciso c), éste se da, cuando la autoridad no resuelve en el plazo indicado y el particular, debe entender que se resolvió en forma negativa.

En el último inciso citado, el silencio de la administración, no tiene ningún efecto, dado que debe emitirse forzosamente una resolución para poder determinar el sentido de la respuesta de la autoridad al particular o a otra autoridad.

Ahora bien, por cuanto hace a la afirmativa ficta y a la negativa ficta, si bien muchos autores debaten en el sentido de decir que todo silencio de la autoridad

---

con referencia a los particulares, debe entenderse como una negativa ficta (a fin de evitar que obtengan absolutamente todo lo que solicitan), dando opción al particular de interponer los medios de defensa que considere pertinentes; lo cierto es que, legislativamente, ambas figuras se encuentran expresamente reguladas, por lo que si un particular, pretende determinar en qué sentido debe entender el silencio de la administración, basta con dirigirse a la ley que regule el caso en concreto, para determinar, si le ha resuelto en forma favorable o, si en su caso, se trata de una negativa ficta ante la que procederían los medios de defensa que el propio particular estime pertinentes.

Tal es el caso, del silencio administrativo en materia fiscal, mismo que se ha venido configurando desde 1938, con la emisión del primer Código Fiscal de la Federación, en donde se determina que a falta de respuesta por parte de las autoridades a la gestión o instancia de los particulares, debe entenderse como una negativa ficta.

Ahora bien, muchos autores consideran que el silencio de la administración, es contradictorio al Derecho de petición contenido en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que éste último ordena que a toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quién se haya dirigido, y la negativa ficta permite que no se de cumplimiento a dicha garantía.

En mi opinión, se trata de dos figuras diferentes y que no se contraponen entre sí; así, tratándose de la afirmativa ficta, no puede considerarse una violación a la garantía contenida en el artículo 8º Constitucional, dado que al ser favorable al particular, no afecta sus intereses.

Por cuanto hace a la negativa ficta que se reconoce en el Código Fiscal de la Federación, es diversa a la violación de la garantía consignada en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; porque el único

efecto de la protección constitucional será que la autoridad responsable, dentro de un término fatal, debe dar respuesta al particular, en el sentido que considere conveniente. En tanto que, tratándose de la negativa ficta, transcurrido un término, sin respuesta de la autoridad a la instancia o petición del particular, se presume una resolución desfavorable y en el medio de defensa la autoridad deberá aportar los fundamentos y motivos de la misma, y el particular se podrá defender conforme a derecho.

## **2.8. Recurso administrativo.**

La expresión “*recurso administrativo*”, está compuesta por dos términos, el primero de ellos procede del latín *recursus* que significa la acción o efecto de recurrir, reclamar; el segundo, es un calificativo que a nuestro entender hace alusión tanto a las actuaciones del poder ejecutivo, encaminadas a perseguir el interés general, como a las autoridades que las efectúan, por lo que de entrada, diremos que el recurso administrativo es la reclamación que se hace a la autoridad administrativa sobre sus actos.

Como parte del sistema de control de legalidad de los actos de la administración pública, los recursos administrativos han sido objeto de ardua discusión por parte de la doctrina y, al pretender ubicar diversas acepciones de esta figura jurídica, consideré oportuno señalar las siguientes.

*“El recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico”<sup>43</sup>*

*“El recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones*

---

<sup>43</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*, Editorial Limusa, México, 1987, pág.187.

*por ella dictados en perjuicio de los principios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o a falta de aplicación de la disposición debida.”<sup>44</sup>*

*“... es un medio legal directo, de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto administrativo, para obtener de la propia autoridad una revisión del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado en caso de que se compruebe su ilegalidad”<sup>45</sup>*

De las anteriores definiciones, se pueden derivar circunstancias que caracterizan a los recursos administrativos, como son la de representar una actividad de control administrativo y un medio de defensa contra los actos de las autoridades de la administración pública, siendo de índole correctivo, en cuanto que tienden a depurar el acto administrativo de los vicios que pudiere tener, al sustituir el reclamado por otro que lo modifique o revoque, así también su objeto es mantener la legalidad de la actuación administrativa.

Los recursos administrativos constituyen un medio de defensa que en ocasiones, debe agotarse antes de acudir a las vías jurisdiccionales, como son el juicio contencioso administrativo y el amparo; actualmente en la mayoría de las diversas materias del ámbito administrativo, y cuando así lo determina expresamente la norma que las contempla, el particular puede optar por interponer recurso o acudir a las vías jurisdiccionales.

Además, el particular tiene la opción de interponer amparo, aún cuando la ley de la materia en concreto disponga que debe agotarse primero el recurso, siempre y cuando se reclamen únicamente violaciones directas a la constitución.

Ahora bien, la institución en estudio tiene la función de someter a revisión un acto administrativo que a decir del particular afectado es ilegal, por lo que la

---

<sup>44</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 160.

<sup>45</sup> KAYE, Dionisio J. *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Themis, México, 1989, pág. 152.



eficacia de los actos de la administración pública es una cuestión de orden público; implica un derecho de los gobernados de impugnar los actos y resoluciones administrativas que se consideren ilegales, aspecto que es fundamental en el objetivo de crear y mantener un control de legalidad de los actos administrativos ante una posible afectación del interés particular y colectivo. Es desde esta perspectiva el recurso administrativo, una expresión de la garantía de audiencia a favor del administrado consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El recurso administrativo constituye un procedimiento al comprender un conjunto de actos de autoridad que desembocan en una nueva resolución y como tal, debe cumplir con lo estipulado en la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, por lo que esa resolución debe ser emitida por la autoridad competente y en forma escrita donde se funde y motive el sentido de la determinación, pues es en este momento cuando puede surgir un conflicto de intereses en sentido estricto entre el particular y la administración pública.

Ahora bien, podría pensarse que el recurso administrativo es una forma de expresión del derecho de petición contemplado en el artículo 8 de la Constitución, sin embargo, debe decirse que estas figuras son distintas, pues si bien es cierto que ambas se deben formular por escrito y hacerse valer ante una autoridad, también es cierto que si un particular realiza una gestión en términos de esta garantía ante una autoridad administrativa, ésta no estará constreñida a seguir un procedimiento para emitir su determinación como en los recursos administrativos y únicamente estará constreñida a dar contestación a la petición en breve plazo (cuatro meses a decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), sin que ello implique la obligación de la autoridad de resolver o tratar el fondo de la petición y menos aún resolver el asunto conforme a las pretensiones del peticionario; aunado a ello, para ejercer el derecho de petición no es necesaria la existencia previa de una resolución administrativa dictada por un ente del Estado, aspecto que como veremos más adelante constituye un presupuesto de existencia del

recurso administrativo.

Antes de entrar de lleno al análisis de los recursos en materia fiscal dentro del Código Fiscal de la Federación y los regulados en las principales leyes federales administrativas que reportan mayor utilidad, a continuación daremos un somero análisis en relación con el tema de lo pernicioso o saludable de los recursos administrativos, y de esa manera determinar su importancia; los particulares apuntan, como ventajas del recurso administrativo, las siguientes:

- a) Es un medio de defensa, para controlar la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.
- b) Permite a la autoridad administrativa, dentro de la esfera de sus atribuciones subsanar en muchos casos las resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que emiten evitándose así ser llevadas ante un Tribunal.
- c) A consecuencia de la inconformidad hecha valer, la autoridad administrativa podrá percatarse de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley que quizás no convenga que el recurrente exhiba ante el Tribunal, pues la publicidad de la sentencia podrá ser perjudicial a los intereses de la autoridad emisora de la resolución administrativa que se le diera la razón al actor.
- d) El ejercicio de esta vía puede originar que la controversia no solamente se resuelva a la luz de la ley, sino conforme a la justicia y equidad, así como dentro del marco de la política imperante reguladora de las relaciones entre la autoridad y los particulares, circunstancias todas ellas que en un Tribunal normalmente no se pueden examinar.
- e) A través de las resoluciones dictadas en el recurso administrativo, se pueden resolver agravios personales existentes entre el servidor público que emitió el acto recurrido y el particular inconforme a quien represente sus intereses, evitando además con ello un recargo a las labores de los Tribunales.

Los simpatizantes de la corriente que impugnan la existencia y utilidad del recurso administrativo, señalan como desventajas las siguientes:

- a) Normalmente la postura de los servidores públicos al resolver un recurso es la de darle la razón a la administración pública; argumentando para ello en forma expresa o tácita que están para defender los intereses de la autoridad y hasta los propios, buscando con su actuación una mejoría en su puesto o por lo menos la confirmación del mismo.
- b) Lo anterior, origina en el particular, la idea de que agotar un recurso administrativo es tiempo y dinero perdidos, pues desconfía del elemento humano en quien se encuentra depositada la administración.
- c) Como en la mayoría de las ocasiones, las decisiones dictadas en un recurso administrativo son tomadas por un órgano superior a aquél que emitió el acto recurrido, se sabe de antemano, que éste será confirmado.
- d) Dado que la interposición de un recurso administrativo origina gastos para el particular, derivados de la asesoría técnica y jurídica que requiere su defensa, y ante la parcial postura de los encargados de emitir las resoluciones en beneficio de los intereses de la autoridad, también se encuentra la negativa de los particulares a que exista el recurso administrativo.
- e) El particular considera que al percatarse la autoridad que no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la resolución del caso.

Se debe considerar que ante el panorama expuesto, los recursos administrativos, deben regularse en forma sencilla y clara, para beneficio de los intereses del Estado como de los particulares, con la salvedad de que estos medios de defensa deben ser optativos para el particular, dejando a su elección hacerlos valer o bien ocurrir directamente ante los tribunales competentes para defender sus intereses.

### 2.8.1. Naturaleza y clasificación.

Algunos autores asimilan cierta naturaleza jurisdiccional a los recursos administrativos, argumentando que en éstos, como en un juicio, se presenta la existencia de un litigio, es decir, un conflicto de intereses caracterizado por la pretensión de una de las partes y la resistencia a esa pretensión sostenida por la otra parte, y que además en ellos, la administración actúa como juez y parte; en ese sentido, se pronuncian tanto Raúl Rodríguez Lobato<sup>46</sup> como Emilio Margain Manautou.<sup>47</sup>

Lo anterior no debería ser, porque contrario a lo que sostienen, en el recurso administrativo no se presenta un litigio, una controversia. Si bien existe una pretensión por parte del gobernado para que la autoridad revoque, nulifique o reforme el acto que le ocasiona perjuicio jurídico, no se puede decir que en el otro extremo, la administración funja como parte que se resiste a esa pretensión, porque para ello debería defender su resolución aportando los elementos probatorios necesarios, situación que no se hace en un recurso; además, la administración no es juez en este medio de defensa; sino que simplemente se convierte en un órgano revisor que recorre nuevamente el curso del acto reclamado.

Por otra parte, el recurso administrativo, *“concluye con un nuevo acto administrativo y de ninguna manera con una sentencia, puesto que no se está en presencia de un proceso jurisdiccional.”*<sup>48</sup>

En nuestra opinión, el recurso administrativo, es un medio de defensa que constituye un procedimiento formal y materialmente administrativo, puesto que se ventila ante la propia administración pública en el desenvolvimiento de su propia

---

<sup>46</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*, Editorial Harla, México, 1986, pág. 252.

<sup>47</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Ob. Cit. pp. 162-163.

<sup>48</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Editorial Harla, México, 1991, pp 401-402.

función pública, concluyendo en un acto administrativo. Así, el recurso administrativo presupone el logro de una 'justicia rápida'.

Han sido muy variadas las clasificaciones sobre los recursos, entre ellos, el autor Margain Manautou dice:

- a) En atención a la autoridad ante quién se interpone.- Existen tres clases de recursos, que son: Los que se promueven ante la autoridad que emitió el acto; los que proceden ante el superior jerárquico y; de los que conoce una comisión o dependencia especial.
- b) En atención a quien lo interpone.- Éste se clasifica dependiendo del interés legítimo que tenga quien interpone el recurso pudiendo ser: Interés legítimo directo, mismo que tiene titular de la resolución emitida y el interés legítimo indirecto; interés que tiene cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resultan afectados con la emisión del acto.
- c) En atención al objeto que persigue.- Lo podemos clasificar en: Recurso de reconsideración o de revocación y de revisión; aunque en la actualidad, la denominación del recurso refiere más a la materia de que se trate, y no a los efectos, porque finalmente, éstos son similares.
- d) En atención a la materia.- La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que queden sometidas unas al Derecho Administrativo y otras al Derecho Privado.
- e) En atención al ordenamiento que lo establece.- Los recursos administrativos pueden establecerse en Ley o Reglamento (siempre que éste sea autónomo)
- f) En atención a su naturaleza.- Obligatorio y optativo; el primero se da, cuando el particular debe agotar el recurso antes de acudir al juicio; el optativo, tiene lugar cuando queda al criterio del particular el agotarlo o bien acudir a la vía jurisdiccional.
- g) En atención a nuestra Legislación Federal.- Conforme a la Legislación Federal podemos dividir los recursos en: recursos existentes en

ordenamientos administrativos y recursos existentes en ordenamientos tributarios.

Ahora bien, como acertadamente precisa el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García<sup>49</sup>, los recursos administrativos pueden ser ordinarios, de alzada o especiales.

Los recursos ordinarios, agotan la vía administrativa y, pueden interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución que agrava o perjudica al particular. Los recursos de alzada pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no se agota la vía administrativa. Los especiales pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa.

### **2.8.2. Elementos esenciales del recurso administrativo.**

Este medio de defensa, instituido con el objeto de brindar protección al gobernado, así como salvaguardar su garantía de audiencia, se compone de diversos elementos.

Los elementos esenciales de los recursos administrativos son todos aquellos aspectos sin los cuales el recurso no podría existir jurídicamente.

Conforme nos señala la teoría<sup>50</sup> los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes:

- a) Un acto administrativo previo. Presupone la existencia de un acto emanado de la Administración Pública, que lesiona el particular.

---

<sup>49</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Ob. Cit. pp. 413-414.

<sup>50</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. pp. 187-188.

- b)** Un interés jurídico lesionado. Debe existir un sujeto con interés jurídico derivado de un derecho subjetivo que la ley reconoce a su favor, que al ser desconocido por la autoridad le causa un agravio directo, personal y actual.
- c)** Previsión en la ley. Debe existir una vía legal que prevea la procedencia del recurso, ya que las inconformidades resultan improcedentes.
- d)** Instancia de parte. Su inicio sólo se puede producir a través de la instancia de parte, con lo cual se delimita el objeto de la pretensión.
- e)** Procedimiento administrativo. Se trata de un procedimiento administrativo, que se desenvuelve ante la propia administración que resolverá la instancia.
- f)** Mandamiento de legalidad. Tiene como finalidad la subsistencia de la legalidad de la actividad administrativa para garantizar los derechos de los administrados.

Lo anterior, constituye un desglose detallado de los elementos que un recurso administrativo debe contener, para ser considerado como tal. Otra clasificación de los elementos esenciales de los recursos administrativos consiste en delimitarlos de la siguiente forma:

- a)** El recurso debe estar contemplado en un ordenamiento legal, de manera que se establezca el procedimiento administrativo a través del cual tome forma el recurso.
- b)** Una resolución o acto previo que lesione la esfera de derechos y obligaciones de un particular.

Así, el primer presupuesto de existencia del recurso administrativo consiste en que la Ley contemple la posibilidad de que un particular afectado en su interés jurídico por un acto administrativo pueda recurrirlo a través de un recurso; puede suceder que el recurso esté regulado a través de un reglamento, situación que es válida siempre y cuando el recurso de que se trate esté previsto por una Ley y que dicho reglamento no imponga cargas adicionales a los particulares que no estén establecidas en el ordenamiento legal.

Ahora bien, el hecho de que el ordenamiento que regule el acto que se pretenda recurrir no contemple la existencia de un recurso administrativo en específico, no implica que tal acto no sea susceptible de ser combatido (a menos que la propia Ley establezca expresamente que ese acto no es recurrible), porque hay diversos cuerpos legales de carácter supletorio como son el Código Fiscal de la Federación o la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en donde se contemplan recursos a través de los cuales los particulares afectados por un acto administrativo, pueden fundarse, para interponer el recurso administrativo correspondiente.

El primer elemento esencial del recurso administrativo señalado anteriormente, abarca la existencia de un procedimiento detallado por el Legislador a través del cual se lleve a cabo el recurso, este procedimiento debe contemplar el término dentro del cual debe el particular interponer su recurso, la autoridad ante quien debe hacerse valer, período de admisión y desahogo de pruebas, plazo en el cual debe resolverse el recurso, etcétera.

El segundo presupuesto consiste en la existencia de un acto administrativo que sea definitivo, es decir, que la autoridad que lo emitió no pueda de oficio modificarlo, acto que debe causar un agravio en el interés legítimo del recurrente en forma personal y directa.

El acto que se recurre debe causar un agravio de forma personal y directo, porque el recurso no puede interponerse en contra de actos o resoluciones administrativas de carácter general o impersonales, ya que en dicho supuesto no depararía un perjuicio concreto en la esfera jurídica de un particular; además el acto debe estar expresado por escrito, a excepción del caso de una negativa ficta.



### 2.8.3. Etapas del recurso administrativo.

La tramitación de los recursos administrativos es el conjunto de pasos o diligencias que deben agotar tanto el recurrente como la autoridad que conoce del recurso, con el objeto de someter a revisión la legalidad del acto o resolución administrativa a la luz de las consideraciones vertidas en el recurso y en su caso, del informe que llegue a presentar la autoridad a quien se le atribuye el acto recurrido.

Así, esta tramitación constituye a su vez la elaboración de un procedimiento administrativo, mismo que debe ser sumamente sencillo y práctico limitándose la participación de las autoridades estrictamente necesarias para ello.

En efecto, no debemos olvidar que el recurso administrativo constituye un procedimiento administrativo y no una vía jurisdiccional; entonces, bastará con la presentación de la instancia del particular, en su caso, el informe de las autoridades responsables del acto recurrido, el emplazamiento del tercero perjudicado cuando lo haya, así como la admisión y desahogo de pruebas ofrecidas por el particular y aquellas que por oficio la autoridad estime pertinentes considerar al momento de emitir su resolución.

Por otro lado, los actos que pueden ser recurridos administrativamente son las resoluciones definitivas que causan perjuicio directo al particular; aunque hay quienes incluyen a las circulares que producen efectos jurídicos inmediatos. En nuestro sistema jurídico, éstas últimas sólo son impugnables, cuando tienen el carácter de *auto-aplicativas*, pues mientras no afecte el interés jurídico de los sujetos pasivos, de las obligaciones que de ella pudieren derivarse, no podrá ser recurrida.

Además de la definitividad del acto administrativo, se requiere la capacidad jurídica del interesado para interponer su medio de defensa, así como la

afectación que en forma directa le ocasionare el acto de autoridad, como se ha expuesto.

Así, nos permitiremos analizar las fases o etapas del recurso administrativo, enfocándonos para fines prácticos, en el recurso administrativo de revocación instaurado en el Código Fiscal de la Federación, en los términos siguientes.

### **2.8.3.1. Interposición del recurso.**

Como hemos mencionado anteriormente, la interposición de los recursos administrativos, obedece a su característica, esto es, si se trata de un recurso obligatorio o un optativo, y ello depende de la ley o reglamento en que se encuentre su regulación; así, si se trata de un recurso obligatorio, el particular que pretenda combatir un acto de autoridad, deberá interponer su recurso antes de elegir una vía jurisdiccional.

Si por el contrario, la norma que regule el recurso administrativo de que se trate, establece que éste tiene el carácter de opcional, como en el caso del recurso administrativo de revocación instaurado en el Código Fiscal de la Federación, será decisión del particular, optar por éste medio o, dirigirse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para la consecución de sus fines. Así lo dispone el artículo 125 del Código citado, reformado el 31 de diciembre de 2000, el cual dice:

**“Artículo 125.-** El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la sala regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

...”

La interposición del recurso administrativo de revocación en contra de las resoluciones definitivas, deberá presentarse por escrito dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón de domicilio del particular o ante la que emitió o ejecutó el acto recurrido. Éste escrito podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente, esto es, su domicilio fiscal.

La autoridad que conozca del recurso interpuesto, deberá tener como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la Oficialía de partes correspondiente o bien, aquél en que fue depositado ante la oficina de correos. No obstante, cuando un particular interpone el recurso administrativo ante una autoridad incompetente, ésta deberá turnarlo a la autoridad competente, quedando como fecha de presentación del mismo, aquella en que el escrito fue depositado ante la autoridad incompetente.

Las anteriores consideraciones, se encuentran expresamente contenidas en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, vigente a la fecha, el cual precisa lo siguiente:

**“Artículo 121.-** El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso 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, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación."

Debe precisarse que, como lo indica el artículo transcrito con antelación, el término para la interposición del recurso, podrá suspenderse hasta por un año, por causas no imputables al recurrente, mismas que se determinan en el propio artículo. Por otro lado, como dispone el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, cuya última reforma se llevó a cabo el 15 de diciembre de 1995; cuando se trata de un acto que no fue notificado o que se notificó ilegalmente, tales hechos deberán hacerse constar al momento de la interposición del recurso administrativo; si el recurrente, tiene conocimiento del acto a recurrir, deberá combatir tanto las constancias de notificación como el propio acto, haciendo saber a la autoridad, la fecha en la que tuvo conocimiento del mismo.

Si el recurrente no conoce el acto recurrido y las constancias de notificación, la ley determina que en la interposición del recurso se deberá precisar tal circunstancia, a efecto de que la autoridad emisora de dicho acto se los de a conocer, notificándolos en el domicilio señalado para tales efectos; en éste sentido, el recurrente cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días a partir de que le son notificados tanto el acto recurrido como las constancias de notificación, para combatirlos.

En éste orden de ideas, si la autoridad determina que la notificación del acto recurrido fue contraria a derecho, se tendrá por sabedora a la recurrente en la fecha en que se manifieste sabedora o, tratándose del desconocimiento de la notificación y del acto, en la fecha en que éstos sean dados a conocer; lo anterior, para todos los efectos legales a que haya lugar. Si la autoridad administrativa considera que la notificación se llevó a cabo legalmente, y como consecuencia de ello, la interposición del recurso resulta extemporánea, desechará de plano.

Por otro lado, el propio Código Fiscal de la Federación, señala que los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es parte, tienen el carácter de optativos y pueden ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por el propio Código; sin embargo, los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **2.8.3.2. Admisión y trámite.**

Estudiadas las particularidades de la interposición del recurso administrativo, analizaremos los requisitos que debe contener el escrito por medio del cual se recurra un acto o resolución administrativa, para que pueda ser admitido y tramitado conforme a la ley.

Emilio Margáin Manautou<sup>51</sup>, señala que los requisitos de admisión del recurso administrativo, se clasifican en esenciales y formales. Los primeros, son aquellos que deben estar consignados en el ordenamiento legal y su incumplimiento por parte del reclamante dará origen a que se tenga por no presentada la demanda.

---

<sup>51</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Ob. Cit. Pág. 184.

En tanto, los requisitos formales, son aquellos que aún cuando no se satisfagan por el interesado, no traen consigo el desechamiento del recurso, aunque pueden ocasionar que la resolución administrativa que recaiga sea desfavorable al particular.

Para hablar de admisión y trámite del recurso de revocación, nos remitiremos al artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, el cual precisa que el escrito de interposición del recurso de revocación, debe contener los requisitos instaurados en el artículo 18 del propio ordenamiento legal, requisitos de forma que señalaremos a continuación.

- a) Constar por escrito.- A fin de poderse dar trámite y que obre constancia en autos de lo actuado.
- b) Estar firmada por el interesado o por persona legalmente autorizada, excepto que el promoviente no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá la huella digital.- La firma constituye un requisito *sine qua non*, para admitir a trámite un recurso, porque ésta constituye la voluntad del interesado para iniciar el medio de defensa; sin voluntad, no puede haber pretensión.
- c) El nombre, denominación o razón social y registro federal de contribuyentes.- Uno de los requisitos para que un recurso administrativo prospere, es que el particular tenga interés jurídico, y para acreditarlo, es necesario que conste su nombre, denominación o razón social.
- d) Señalar la autoridad a la que va dirigido el recurso y, el propósito del mismo.- Tiene como objeto permitir a la autoridad administrativa, delimitar el propósito del particular.
- e) Precisar domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.- Aunque en la práctica no es indispensable, éste requisito adquiere importancia, en tanto que, facilita el desarrollo del proceso.
- f) Presentar los tantos o ejemplares que se establezcan en forma oficial, así como un ejemplar más para el acuse de recibo correspondiente.

El Código Fiscal de la Federación, indica que cuando no se cumplan los requisitos listados anteriormente, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que cumpla con el requisito omitido; en caso de no subsanarse la omisión en el plazo fijado por la autoridad conforme a la ley, la promoción se tendrá por no presentada.

Por su parte, el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, mismo que se transcribe a continuación, señala que el escrito por medio del cual se recurra un acto de autoridad debe contener determinados requisitos.

**“Artículo 122.-** El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

I. La resolución o el acto que se impugna.

II. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

...

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso (...)

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este Código.”

Conforme lo preceptuado por el artículo transcrito, para que una autoridad administrativa este en posibilidades de admitir a trámite un recurso, debe tener certeza de cual es el acto que el particular pretende recurrir, porque de lo contrario, no existe el objeto de estudio del recurso y sin dicho objeto, no puede haber una resolución; entonces, si no cumple con éste requisito, se tendrá por no presentado el escrito, siempre y cuando el particular no subsane la omisión dentro del término que para tal efecto marca la Ley.

Otro requisito importante para que un recurso administrativo sea admitido, es precisar los agravios que le cause el acto recurrido; entendiéndose por agravio, el razonamiento lógico jurídico, por medio del cual el particular expresa los motivos razones y circunstancias de hecho y de derecho, por las cuales considera que el acto afecta sus intereses.

Por cuanto hace a la representación del particular, el artículo señalado en última instancia, nos remite al artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que en los trámites administrativos no se admite la gestión de negocios, por lo que, la representación de los particulares ante las autoridades fiscales, se deberá acreditar mediante escritura pública, carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades, fiscales, notario o fedatario público o, en caso de recursos administrativos, mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal, en los términos previstos en el Reglamento de este Código.

Si bien, se permite que los particulares o sus representantes autoricen por escrito a personas, estas únicamente pueden recibir notificaciones a su nombre, así como ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos y no así interponer a nombre del interesado el recurso administrativo, porque como ha quedado claro, en éste tipo de actuaciones, no se permite la gestión de negocios.

Independientemente de los requisitos que el particular debe reunir en el escrito de interposición del recurso administrativo, para que éste le sea admitido, existen otros requisitos que consisten en acompañar al escrito, determinados documentos.

Así, el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, vigente a la fecha, dispone lo siguiente:



**“Artículo 123.-** El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código.

II. El documento en que conste el acto impugnado.

III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

...

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

...

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso (...).”

Conforme lo preceptuado en el artículo que antecede, considero pertinente anotar respecto al requisito de exhibición del documento en que conste la personalidad del representante, que éste es solicitado con la finalidad de acreditar que la persona que suscribe y firma el recurso, es representante legal del interesado, esto es, que se encuentra legalmente facultado para ello.

Por cuanto hace al requisito de la exhibición del acto recurrido, éste tiene por objeto crear certeza al órgano administrativo encargado de resolver el recurso intentado, acerca de la existencia del mismo; en tanto que las constancias de notificación, son indispensables para admitir un recurso, porque con ellas se

acredita que la interposición del medio de defensa se está llevando a cabo dentro del término legal.

Una vez cumplidos los requisitos tanto esenciales como formales, el recurso administrativo podrá ser admitido por la autoridad administrativa competente y podrá ser tramitado conforme a derecho.

### **2.8.3.3. Las pruebas en el recurso.**

Las pruebas constituyen un elemento esencial del recurso administrativo, porque por medio de éstas, el particular pretende crear convicción a la administración pública, con respecto a su pretensión.

En temas anteriores, se ha hablado de la definición de prueba, por lo que en obvio de repeticiones innecesarias, nos enfocaremos al estudio de las pruebas en el recurso administrativo.

En este sentido, los artículos 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación, disponen expresamente que en el escrito que se contenga el recurso administrativo, se deberá listar las pruebas que ofrezca el recurrente, con el objeto de acreditar su pretensión. Además, deberá acompañar a su escrito copia u original de las pruebas que haya ofrecido, esto es, exhibirlas junto con el recurso de revocación.

Ahora bien, si el recurrente no ofrece las pruebas que anexa a su recurso o, si ofrecidas las pruebas, éstas no se exhiben, la autoridad administrativa requerirá al gobernado a efecto de que las exhiba, y en el supuesto que éste no cumplimente en tiempo y forma el requerimiento, se tendrán por no ofrecidas.

Si bien, las pruebas deben ofrecerse y exhibirse al momento de la interposición del recurso, lo cierto es que tratándose de aquellas de las cuales se

tenga conocimiento con posterioridad a la interposición del medio de defensa, podrán ser ofrecidas y exhibidas después de presentado éste, y hasta antes de la conclusión del mismo.

El hecho de tener por no ofrecidas las pruebas, no implica desechar o tener por no presentado el recurso, no obstante, ésta determinación por parte de la autoridad administrativa, puede ocasionar que la resolución que recaiga al recurso administrativo interpuesto, resulte desfavorable a los intereses del recurrente, considerando que las mismas se ofrecen con el objeto de acreditar los hechos y derechos en que funda su pretensión.

En el recurso administrativo, se admiten prácticamente toda clase de pruebas, sin embargo, en éste no son admisibles ni la testimonial ni la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Ésta prohibición, se debe a la naturaleza de la prueba testimonial y la de confesión, toda vez que las mismas tienen por objeto que la persona declare sobre hechos o actos propios; en tanto las autoridades administrativas o fiscales, están comprendidas por más de una persona física, y los actos que de ellas emanan, los hacen en nombre del estado y bajo las funciones que por ley les son encomendadas. A mayor abundamiento, un órgano administrativo, es una ficción de la ley, conformada por personas físicas a las que no se les puede atribuir los actos del propio órgano y en tales consideraciones se ven impedidas para desahogar pruebas de esa naturaleza.

En éste orden de ideas, como dispone el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación y siguiendo los lineamientos de Derecho Procesal, hacen prueba plena, la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; sin embargo, si dichos documentos contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de los particulares, éstos

solo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, sin que ello pruebe la verdad de las declaraciones o manifestaciones.

Por cuanto hace al resto de las pruebas, estas quedan a la prudente apreciación de la autoridad; y si como consecuencia del enlace de las pruebas rendidas, la autoridad adquiere una convicción distinta, así lo hará saber en la resolución, siempre y cuando funde y motive debidamente su apreciación.

#### **2.8.3.4. Resolución recaída al recurso.**

La resolución que concluya con la tramitación de un recurso administrativo, como acto de autoridad que es, debe satisfacer todos los requisitos legales que establezca la norma jurídica aplicable, además de los previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de tales requisitos encontramos que la resolución deberá ser emitida por autoridad competente, encontrarse debidamente fundada y motivada, hacer alusión a todos y cada uno de los argumentos vertidos por el recurrente en su promoción de interposición y hacer una valoración de las pruebas rendidas.

Lo relativo a la competencia, así como lo correspondiente a la fundamentación y motivación, ya fue tratado en apartados anteriores; por lo que nos referiremos únicamente a los restantes.

Así, nos menciona la teoría,<sup>52</sup> que existen una serie de pautas que atañen a la propia resolución recaída al recurso, como son los que a continuación se mencionan:

---

<sup>52</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza. *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Editorial Limusa, México, 1989, pág. 185.

- a) Principio de legalidad objetiva.- el cual implica no solamente proteger la esfera jurídica del gobernado, sino que además, preserva la legalidad en la función administrativa.
- b) Principio de oficialidad.- La impulsión del procedimiento que conlleva el recurso está a cargo de la autoridad, la cual debe realizar todas las diligencias necesarias para integrar el asunto hasta resolverlo.
- c) Principio de verdad material en la resolución del recurso.- La autoridad debe considerar además de lo argumentado por el recurrente, todos los elementos de convicción con que cuente, a efecto de que dicha resolución más que apegada a Derecho, sea justa.
- d) Principio de informalidad.- Conforme a este principio, se deben establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso.
- e) Principio de debido proceso.- Consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra constitución, se ha interpretado como una garantía de los gobernados.
- f) Principio de exhaustividad.- Debe referirse a la totalidad de los conceptos de ilegalidad formulados por el reclamante, haciendo un análisis de ellos, sin poder omitir alguno, pues de lo contrario, la resolución recaída al recurso se volvería ilegal.

Los argumentos expuestos en relación con el principio de exhaustividad, han sido reconocidos tanto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como por el Poder Judicial; sin embargo, lo anterior solamente es aplicable al supuesto de que todos los agravios planteados, no sean suficientes para acreditar la ilegalidad de la resolución recurrida; en razón de que si uno de los argumentos es suficiente para declarar ilegal el acto recurrido y en consecuencia revocarlo de forma definitiva, la autoridad administrativa puede evitarse el análisis del resto, siempre y cuando éste concepto refiera a vicios de fondo y no de forma.

Otro punto muy importante que debe satisfacer la resolución del recurso, es contener un examen de los elementos probatorios ofrecidos por el particular, haciendo la indicación del valor que tienen respecto a lo reclamado.

La autoridad administrativa que resuelve, por otra parte, debe constreñirse a lo planteado por el recurrente sin ir más allá, es decir, centrarse en los argumentos de impugnación en contra del acto, así como en éste; por ello se dice que “al resolverse el recurso administrativo no puede mejorarse, cambiarse o darse la fundamentación y motivación del acto recurrido; no pueden subsanarse los errores cometidos por la autora del acto; ni las irregularidades en que incurrió ella en la fase oficiosa; no pueden hacerse valer argumentos jurídicos no expuestos en el acto; ni aprovecharse de los argumentos del recurrente para corregirlo.”<sup>53</sup>

Aunado a lo anterior, el Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 131 y 132, mismos que se citan a continuación, señalan determinados lineamientos que debe seguir la autoridad administrativa al emitir la resolución que pone fin al recurso administrativo.

**“Artículo 131.-** La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.”

**“Artículo 132.-** La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los

---

<sup>53</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, Editorial Porrúa, México, 2001. pág. 112.

agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.”

El artículo 131 del citado ordenamiento legal, refiere a que la autoridad administrativa debe resolver en término de tres meses, pero ello no implica que deba existir una sanción para la autoridad administrativa o una ventaja para el particular en caso que pasado dicho plazo, la autoridad no resuelva; únicamente indica que el recurrente puede presumir que la autoridad resolvió en sentido negativo, y podrá esperar a que se resuelva en forma expresa o presentar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un juicio contencioso administrativo en contra de la resolución negativa ficta configurada.

Aunque en materia administrativa y fiscal no existe la figura jurídica de la suplencia de la queja, la autoridad administrativa tiene la facultad de revocar el acto, cuando advierta una ilegalidad manifiesta, así como corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos legales, así como estudiar los agravios en su conjunto a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

#### **2.8.3.5. Notificación.**

La notificación es el acto por medio del cual, la autoridad administrativa hace del conocimiento del recurrente en forma fehaciente y formal, algún acuerdo de trámite dentro del recurso administrativo o la resolución que pone fin a éste.

Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 fracción I del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas definitivas, los citatorios, requerimientos y solicitudes de informes o documentos deben realizarse de forma personal, en el domicilio señalado para tales efectos en el recurso administrativo o por correo certificado con acuse de recibo; por instructivo, únicamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 del propio Código Fiscal.

Cuando no se trate de algún acto señalado anteriormente, la notificación puede realizarse por correo ordinario o por telegrama; por estrados se podrá notificar al recurrente, cuando se oponga a la diligencia de notificación; por edictos en caso de que el particular hubiese fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, o que el recurrente o su representante no se encuentren en territorio nacional.

Aunado a lo anterior, el artículo 136 del Código Fiscal de la Federación, indica que las notificaciones pueden hacerse en la oficina de la autoridad ante quien se tramite el recurso, si los particulares a quienes debe notificarse se presentan en la misma. Cuando se trate de notificaciones personales o por correo certificado, el notificador deberá cerciorarse de que se trata del domicilio correcto y entregar copia del acto que se pretenda notificar así como copia de la propia diligencia de notificación. También deberá señalar fecha y hora en que se efectúa la notificación, en términos de lo dispuesto por el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, recabando nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia, en el entendido de que si la persona se negase a firmar, tal circunstancia será asentada en la constancia de notificación.

Si en el domicilio no se encuentra a la persona interesada, se dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en éste, para el efecto de que el interesado espere a una hora fija, del siguiente día hábil. Si en el domicilio no se encuentra ninguna persona, se notificará por instructivo que fijará en un lugar



visible del domicilio, como lo precisa el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación que versa de la siguiente forma:

**“Artículo 137.-** Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.  
...”

Finalmente debe entenderse que toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse será legalmente válida aún cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de la autoridad administrativa.

Con respecto a la fecha en que surte efectos la notificación de los actos notificados dentro del recurso o de la resolución que pone fin a éste, el artículo 135 del Código citado en última instancia dispone que:

**“Artículo 135.-** Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación en forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior.”

## **2.9. Efectos que puede tener la resolución que pone fin al recurso administrativo.**

El recurso administrativo de revocación, culmina con la resolución que emita la autoridad ante quien se interpuso el medio de defensa en estudio.

Como ha quedado precisado, la resolución que resuelve el recurso administrativo debe fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, incluso puede examinar en conjunto lo manifestado a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, existiendo la posibilidad de que invoque hechos notorios y cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad del acto o resolución recurrida, bastará su estudio para resolverlo.

Recordemos que la autoridad que conoce del recurso tiene la potestad de revocar el acto recurrido al advertir una ilegalidad manifiesta aun cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean insuficientes para ello; no obstante, no puede revocar o modificar el acto administrativo en la parte no combatida por el particular. De esta forma, la resolución recaída a un recurso administrativo constituye un procedimiento por el cual se resuelve una situación jurídica y en donde la autoridad administrativa tiene la tarea de revisar y determinar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo recurrido.

Debemos precisar que la resolución que pone fin a un recurso administrativo, trae consigo el principio de definitividad; y en caso de que con tal resolución, se continúe afectando la esfera jurídica del gobernado, puede originarse una controversia entre el particular y la administración pública, quedando expedita para resolver este litigio, la vía del juicio contencioso administrativo, o en su caso, el juicio de amparo. En este sentido, los efectos que puede adoptar la resolución recaída a un recurso administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación son los que se mencionarán en los siguientes temas.

### **2.9.1. Tener por no presentado el recurso y desecharlo.**

Se tiene por no interpuesto el recurso administrativo, cuando se incumple alguno de los requisitos establecidos por el artículo 123 del Código Fiscal de la

Federación. En tanto que es procedente desechar el recurso cuando opera alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación.

Es claro que los conceptos descritos anteriormente, son diferentes jurídicamente; en tanto que tienen distinto significado, sus efectos son distintos y se aplican a situaciones diferentes.

Sabemos que el primer efecto que se genera al interponerse un recurso administrativo es la interrupción del plazo que otorga la Ley para su presentación. Partiendo de este miramiento, el desechar es una consecuencia del análisis de la procedencia del recurso intentado, por lo que el efecto jurídico de una determinación de esta naturaleza es poner fin al recurso; entonces, el recurrente no estará en aptitud de interponer nuevamente su recurso aún cuando subsane las omisiones por las que se declaró el desechar.

En este orden de ideas, para determinar que se tiene por no presentado un recurso no se requiere del análisis de la procedencia del mismo y ante una determinación de esta envergadura, el particular afectado podrá nuevamente presentar su recurso si aún se encuentra dentro del término legal señalado para su interposición, pues el único efecto generado con esta determinación es que jurídicamente el recurso nunca fue presentado.

Tales argumentaciones, encuentran su sustento en el Precedente de Jurisprudencia visible en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, año X, número 120, diciembre de 1997, tesis III-PS-II-139, página 72, aplicada por analogía, que indica lo siguiente:

**"DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA Y TENERLA POR NO PRESENTADA.- SON CONCEPTOS DIFERENTES Y POR TANTO TIENEN EFECTOS PROCESALES DIVERSOS EN LA INTERPOSICIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD.-** Si bien los términos "tener por no presentada la demanda" y "desechar la demanda" tienen el mismo efecto de no admitirla, sin embargo jurídicamente

tienen un diverso significado, y se aplican a situaciones procesales diferentes, pues mientras el desechamiento de una demanda es consecuencia del análisis de la procedencia de la acción intentada; el tenerla por no presentada, no requiere de dicho análisis y de acuerdo a la legislación correspondiente, normalmente se aplica a la falta de algún requisito de forma en la presentación de demanda, tal es el caso de los artículos 208, fracciones I, II, III y VI; y 209, fracciones I a IV, del Código Fiscal de la Federación vigente en 1992, en los que respectivamente se establecía que cuando se omitieran los datos relativos al nombre o domicilio del demandante, la resolución que se impugna o la expresión de agravios, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta; y cuando no se adjuntaran a la demanda los documentos consistentes en la copia para las partes, el que acredite la personalidad del promovente, el que corresponde al acto impugnado, y la constancia de notificación del mismo, se tendrá por no presentada la demanda. Esta última sanción no tiene la misma relevancia jurídica que la de "desechamiento de demanda", pues con éste se pone fin al juicio, y tan es así que en su contra el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación preveía el recurso de reclamación, mientras que en contra del auto que tiene por no presentada la demanda no se establecía ningún medio de impugnación en el mencionado Código, por esta razón, si el pronunciamiento de "tener por no presentada la demanda" se hace antes de que concluyera el término de 45 días previsto en el artículo 207 del Código citado, la demanda pudo ser nuevamente presentada antes del vencimiento del plazo legal señalado, ya que no existía precepto legal que lo prohibiera."

## **2.9.2. Improcedencia y sobreseimiento.**

La improcedencia de un recurso debe entenderse como la imposibilidad jurídica que tiene la autoridad administrativa para entrar al estudio y resolución del recurso administrativo interpuesto. El efecto de la improcedencia, será que el recurrente no podrá interponer nuevamente un recurso administrativo en contra del acto por el que se declaró la improcedencia.

En este sentido, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 24, establece como causales de improcedencia:

**"Artículo 124.-** Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

- I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II. Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.

- III. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- IV. Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- VI. En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código.
- VII. Si son revocados los actos por la autoridad.
- VIII. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- IX. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte."

Ahora bien, el sobreseimiento es el acto por medio del cual se da por terminado el recurso sin resolver el fondo del asunto, por presentarse alguna causa que impida a la autoridad administrativa resolver el medio de defensa.

Las causales de sobreseimiento se encuentran establecidas en el artículo 124-A del Código Fiscal de la Federación, y sus efectos consisten en dar por concluido el recurso administrativo y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del mismo.

### **2.9.3. Confirmar el acto.**

Tiene lugar cuando a juicio de la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso administrativo, el recurrente no acreditó sus pretensiones, por medio de la resolución procederá a confirmar el acto materia del recurso, conforme lo dispuesto en el artículo 133 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido, en términos del principio de exhaustividad contenido en el

artículo 132 del propio código, la autoridad administrativa deberá analizar todos los agravios expuestos por la recurrente.

#### **2.9.4. Mandar reponer el procedimiento administrativo.**

En relación con la fracción III del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, cuando del acto recurrido se desprenda alguna violación a las formalidades del procedimiento administrativo que dio origen al acto recurrido, la autoridad administrativa tendrá la facultad para mandar reponer el procedimiento, a fin de que se subsane la omisión en la que se incurrió.

#### **2.9.5. Dejar sin efectos el acto recurrido.**

La autoridad administrativa también puede, en términos del artículo 133 fracción IV del Código en cita, dejar sin efectos el acto impugnado, cuya consecuencia es, inevitablemente, que los actos emitidos con posterioridad a éste sean también dejados sin efectos, conforme al principio de que *“los frutos de acto viciado son nulos de pleno derecho.”*

Al respecto, es preciso indicar que por reforma al artículo 133 y adición del artículo 133-A, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, se establece que si el acto recurrido se deja sin efectos en razón de haberse emitido por autoridad incompetente, la resolución recaída al recurso deberá dejarlo sin efectos en forma definitiva.

Asimismo, se establecen las reglas tendientes a que las autoridades responsables de los actos recurridos y demás autoridades con ellas relacionadas, cumplimenten lo establecido en las resoluciones recaídas a los recursos que se tramiten, precisando que tratándose de vicios de forma o vicios en el procedimiento, éstos se podrán reponer subsanando tales vicios, en cuyos casos la autoridad cuenta con un plazo perentorio de cuatro meses (mismo que

comienza a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en el que haya quedado firme la resolución para el obligado a cumplirla) para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución, aún cuando haya transcurrido los plazos indicados en los artículos 46-A y 67 del propio Código.

En caso de no hacerlo, la autoridad no podrá reiniciar un procedimiento o dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución recurrida, a menos que el particular tenga derecho con la resolución recaída al recurso, a una resolución definitiva que le confiera una prestación o un derecho.

En el caso de que la autoridad cuente con facultades discrecionales para iniciar un procedimiento o dictar una nueva resolución, podrá abstenerse de hacerlo siempre que ello no afecte al particular que obtuvo la revocación de la resolución recurrida o lo indemnice por daños y perjuicios causados. Estos efectos a que el Legislador se refiere, se producirán sin que para ello sea necesario que la resolución recaída al recurso lo establezca.

Tratándose de vicios de fondo, se establece que la autoridad no podrá dictar nueva resolución sobre esos hechos salvo que la resolución señale efectos que permitan dictar un nuevo acto, para lo cual es necesario que esta nueva resolución no afecte al particular en mayor medida que la afectación producida por la resolución recurrida.

Lo anterior no se aplicará cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con la actualización, recargos y con motivo de cambios en los precios en el país o tasas de interés. Finalmente se señala que, cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución hasta que se dicte la sentencia respectiva.

#### **2.9.6. Modificar el acto o dictar uno nuevo que lo sustituya.**

Finalmente, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente, la autoridad administrativa podrá, en términos de la fracción V del artículo señalado anteriormente, modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que lo sustituya.



### **CAPÍTULO III.**

#### **EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

##### **3.1. Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Con el nacimiento de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que constituye la primera Ley propiamente Fiscal, se elimina el juicio sumario de oposición en materia fiscal que era regulado por diversas leyes y que se tramitaba a ante los Juzgados de Distrito.

La historia nos dice que la Ley de Justicia Fiscal y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, surgieron como resultado del inconveniente que representaba la intervención del poder judicial en asuntos de carácter administrativo; entonces, se optó por diseñar un juicio contencioso administrativo que se tramitara ante el Tribunal Fiscal de la Federación; lo anterior con fundamento en la garantía de justicia contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en esa época.

Sin embargo, con la reforma realizada en la Ley de 1939, surgieron controversias en cuanto a la naturaleza jurídica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

En efecto, aún cuando aparentemente tal decisión contravenía a nuestra Ley fundamental, lo cierto es que el artículo 49 de la propia Constitución se encontraba dotado de suficiente flexibilidad para permitir al Legislador ubicar al Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo desde el punto de vista formal, y al mismo tiempo ubicarlo como un Tribunal con funciones materialmente jurisdiccionales al momento de emitir sus fallos.

A fin de precisar lo anterior, considero pertinente hacer mención de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, porque en ella, el Legislador hizo notar que el Tribunal estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos respecto de la Administración pública activa, para lo cual el sistema de justicia delegada sería el factor determinante. En este sentido, la exposición de motivos referida señaló lo siguiente:

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

Asimismo, el Legislador arguyó que las sentencias emitidas por este Tribunal no quedarían exentas de una posible revisión por parte del Poder Judicial a través de la figura tradicional del amparo.

Con motivo del problema de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación y en consecuencia, del juicio contencioso administrativo, surgieron una serie de reformas al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que comenzaron por la adición de un segundo párrafo a la fracción I del citado artículo mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, y concluyeron con la reforma realizada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, al artículo 73 constitucional la fracción XXIX-H, en donde se hizo el reconocimiento expreso de la existencia de un control jurisdiccional de legalidad del acto

administrativo de tipo contencioso en el sistema de los medios de defensa de los gobernados en nuestro país.

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Órgano formalmente administrativo, al ubicarse dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal, siendo su titular quien delega a este Tribunal la facultad originaria de dirimir los litigios que se suscitan por actos de autoridad administrativa que lesionen los derechos de los gobernados; y materialmente jurisdiccional, teniendo plena autonomía para dictar sus fallos al no estar sujeto al designio de ninguna autoridad, mismo que cuenta con un presupuesto propio asignado a través de una partida contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, el Tribunal tiene como función, la de dirimir los litigios que se suscitan por actos de autoridad administrativa que lesionen los derechos de los gobernados -siempre que estos actos sean de su competencia-; y las sentencias que de éste emanen, son susceptibles de ser revisadas por el Poder Judicial de la Federación a través del amparo directo o indirecto, o en su caso, la revisión –misma que es regulada por el artículo 104 Constitucional- y cuyo trámite se sujeta a las reglas que Ley de amparo establece para regular el amparo indirecto.

### **3.2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Entendemos por competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la potestad con que cuenta este Órgano, para conocer y resolver aquellos litigios que específicamente prevé el Legislador a partir del ejercicio de la función jurisdiccional.

Esta potestad constituye un elemento indispensable para que el Tribunal instituya y desarrolle legalmente el juicio contencioso administrativo; así, la

competencia es una garantía de legalidad conforme lo dispone el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La doctrina nos enseña que la competencia mantiene una relación estrecha con la función jurisdiccional, la cual consiste en resolver los litigios mediante la aplicación de una norma sustantiva a un caso en concreto, de tal suerte que la competencia es el límite o ámbito de validez de esa función jurisdiccional.

Existen cinco criterios respecto de los cuales podemos conocer si los órganos jurisdiccionales, son competentes para conocer de determinado asunto o litigio.

- a) Territorio.- Consiste en el ámbito espacial dentro del cual, el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional.
- b) Grado o instancia.- Consiste en la naturaleza o contenido de la controversia, existiendo jerarquías entre juzgadores, a fin de evitar los errores al momento de emitir sus fallos, haciéndose necesaria la existencia de la revisión por parte de un juzgador de superior jerarquía.
- c) Cuantía.- Se basa en considerar el valor o la cantidad en la que se estima económicamente del litigio.
- d) El Turno.- Es la apreciación de la distribución equitativa del trabajo de los juzgadores.
- e) La materia.- Este criterio se apoya en el contenido de las normas sustantivas que regulan el litigio sometido al proceso.

Conforme los criterios antes señalados, podemos precisar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los siguientes términos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está conformado por una Sala Superior y por Salas Regionales. Éstas a su vez están integradas por Magistrados, los cuales son nombrados por acuerdo del Presidente de la

República con aprobación y ratificación del Senado de la República o bien, de la Comisión Permanente en los periodos de receso del Senado.

La Sala Superior se integra por once Magistrados, de entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal, y actúa ya sea en Pleno o en dos Secciones. El Pleno se compone de los Magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, exigiéndose como mínimo la presencia de siete de sus miembros para poder sesionar. Las Secciones se conforman por cinco Magistrados y basta la presencia de cuatro de sus miembros para poder sesionar como Sección (el Presidente del Tribunal no integrará Sección).

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una, exigiéndose la presencia de los tres miembros de la Sala para poder sesionar.

Por cuanto hace al criterio por territorio; para efectos de determinar la competencia de cada una de las Salas Regionales, el territorio nacional se divide en 20 Regiones, según lo dispuesto por el artículo 32 del Reglamento Interior del Tribunal, y en cada una de ellas existe el número de Salas que el Pleno de la Sala Superior ha acordado previamente.

Las Salas Regionales conocen de los juicios en razón de la sede de la autoridad que emite el acto impugnado (autoridad demandada); si fueren varias, se atenderá a la sede de aquella autoridad que dictó la resolución o acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

Tratándose de la competencia por grado, las Salas Regionales, conocen de los juicios que se precisan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, mismos que se enunciarán más adelante; a excepción de aquellos asuntos de trascendencia y con características especiales, que corresponda resolver al Pleno o las Secciones de la Sala Superior en ejercicio de su facultad de atracción en

términos de lo dispuesto por el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, y respecto de los cuales únicamente las Salas Regionales se encargarán de la instrucción. La facultad de atracción debe ser solicitada antes del cierre de la instrucción.

Por cuanto hace a la cuantía, las Salas Regionales conocerán de los juicios cuya cuantía no exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente al momento de la emisión de la resolución combatida, dado que este tipo de asuntos serán del conocimiento del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior.

Por otro lado, el sistema de distribución de los asuntos para las Salas del Tribunal es secreto, de tal suerte que no existen Salas Regionales que conozcan de asuntos en particular, esto con la finalidad de evitar irregularidades.

En cuanto a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ésta se encuentra regulada por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Considero pertinente anotar que éste Tribunal surgió como un órgano jurisdiccional encargado de dirimir exclusivamente controversias de carácter fiscal suscitadas entre los particulares y la Administración pública federal, tal y como lo estipulaba la Ley de Justicia Fiscal de 1936, sin embargo, la competencia del Tribunal se ha ampliado notablemente con el paso de los años, constituyéndose hoy en día en uno de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo más importantes y prestigiados del conjunto de países que siguen la tradición jurídica romano-germánica.

En este orden de ideas, la competencia material del Tribunal que nos ocupa deriva del artículo 11 de su Ley Orgánica, así como de las demás leyes cuya materia a regular señale como de su competencia, en caso de que algún nuevo

ordenamiento otorgue esta competencia al Tribunal, dicho precepto, dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

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

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

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

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

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

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

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

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

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

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



constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

Como más adelante se expondrá, el Tribunal en estudio, es un organismo jurisdiccional cuyo contencioso solo puede analizar la legalidad de un acto y, por consiguiente, no puede resolver sobre cuestiones de constitucionalidad.

Consecuentemente, solo puede determinar que un acto es inconstitucional, como resultado de la aplicación de la Jurisprudencia emitida previamente por los Tribunales Colegiados o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuando efectúa un análisis constitucional de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo puede referirse a las violaciones procedimentales o formales a fin de mantener un control de legalidad del acto administrativo, sin que ello implique un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de determinado acto administrativo.

### **3.3. Concepto de juicio contencioso administrativo.**

El término contencioso en su aspecto general, significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración pública.<sup>54</sup>

Ahora bien, para definir al Juicio contencioso administrativo, es ineludible hacer una breve exposición de su naturaleza. Los tratadistas contienden al dirimir sobre éste tema, dado que en tanto que unos señalan que se trata de un

---

<sup>54</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 199.

contencioso de plena jurisdicción, otros apuntan a un contencioso de ilegitimidad o anulación.

A este respecto, es de señalarse que en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Legislador determinó lo siguiente:

"... El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas...

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

...

Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos."

La doctrina apunta como características del contencioso de ilegitimidad o de anulación, que en éste se alegan violaciones a la ley, que se limita a declarar la nulidad o reconocer la validez del acto impugnado y que la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como partes (*erga omnes*), entre otras.

En esta tesitura, la doctrina nos enseña que el contencioso de plena jurisdicción, tiene como características que se alegan derechos subjetivos o de garantía constitucional, que existen medios para hacer cumplir las sentencias y que sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables (*inter partes*), entre otras.

Entonces, el juicio contencioso administrativo, es un contencioso de anulación y no de plena jurisdicción, dado que aún cuando recoge alguna de las características de este último, no le hacen perder su naturaleza de ilegitimidad.

Analizada su naturaleza, podemos definir al Juicio Contencioso Administrativo Federal, como el medio de defensa de ilegitimidad, que se interpone ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (Tribunal administrativo dotado de plena autonomía tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica), sobre pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre un particular y la Administración Pública Federal, por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto.

#### **3.4. Marco jurídico del juicio contencioso administrativo.**

El juicio contencioso administrativo encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73, fracción XXIX-H, 104 fracción I-B y 116 fracción V, que literalmente disponen:

**"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXIX. 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, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento y los recursos contra sus resoluciones;

..."

**"Artículo 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 ..."

**"Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir 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 estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

..."

En relación al fundamento constitucional antes citado, encontramos como fundamento legal del juicio contencioso administrativo, en el Título VI, párrafo primero del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación vigente, cuyo texto es del tenor siguiente:

**"Artículo 197.-** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que

continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

Las reglas que van a determinar la forma como va a desarrollarse el juicio contencioso administrativo, es decir, los trámites a que está sujeto y la manera de substanciarlo, las ubicamos en los artículos 197 al 263 del Código Fiscal de la Federación, disposiciones que de su estudio integral nos permiten precisar que se trata de un proceso tramitado en una sola instancia de carácter ordinario y no sumario, diligenciado en forma escrita y con un término específico en el que las partes pueden ofrecer pruebas.

En las anotadas consideraciones, podemos expresar que el juicio contencioso administrativo se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Código Fiscal de la Federación y supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que no se contraponga al procedimiento establecido por Título VI del Código Fiscal de la Federación.

### **3.5. La pretensión del actor y la acción procesal.**

Entendemos por pretensión, en el tema que nos ocupa, el interés que tiene un particular de que un acto emitido por autoridad administrativa, que le causa afectación en su esfera jurídica, sea declarado nulo o bien, que se reconozca la existencia de un derecho subjetivo violado con el acto administrativo.

A mayor abundamiento, cuando un acto administrativo vulnera los intereses de un particular, éste tiene la necesidad de que dicho acto sea declarado nulo por contravenir a uno o más ordenamientos legales, y en consecuencia, conseguir la inmediata conclusión de los efectos del acto, con el objeto de reestablecer sus derechos. A dicha necesidad o interés se le llama pretensión.

La pretensión del particular, también puede suscitarse, como hemos mencionado, cuando con motivo de la emisión de un acto administrativo, el gobernado tenga interés en que se reconozca la existencia de un derecho subjetivo violado con tal emisión, y en consecuencia, que se le restituya del goce del mismo, obligando así a la autoridad administrativa a realizar una conducta consistente en un hacer o un no hacer.

Ahora bien, cuando la autoridad administrativa que emite el acto que afecta a los intereses del particular, se resiste a la pretensión del gobernado, ello trae como consecuencia un conflicto de intereses con trascendencia jurídica entre la autoridad y el particular, a la cual se le denomina litigio y más específicamente, contencioso administrativo.

Ahora bien, ante el nacimiento del conflicto de intereses ocasionado por la emisión de un acto de autoridad administrativa (contencioso administrativo), se origina el derecho autónomo, subjetivo y potestativo del particular para acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de defender su pretensión. A éste derecho se le denomina acción procesal.

En términos generales, la acción procesal es *"la facultad de pedir de los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario, hacerla efectiva."*<sup>55</sup>

En la materia a estudio, la acción procesal se define como el derecho que tiene el particular, de iniciar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, un proceso a fin de desvirtuar la presunción de legalidad de la que goza un acto administrativo que le causa perjuicio, o bien obtener el reconocimiento de la existencia de un derecho subjetivo violado.

---

<sup>55</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1998., pág. 229.

En los términos anotados, podemos entender que la pretensión es el interés que el particular tiene para que se restablezca su situación jurídica; y que dicha pretensión se exterioriza a través de la acción, que inicia con la interposición del juicio contencioso administrativo.

No debemos olvidar, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también es competente para conocer del juicio de lesividad, en cuyo caso, el titular de la pretensión y del derecho de acción procesal lo será la propia autoridad administrativa.

### **3.6. Procedencia del juicio contencioso administrativo.**

La procedencia del juicio, debe entenderse como la posibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia.

El juicio contencioso administrativo, procede en contra de resoluciones dictadas por autoridades administrativas. Dichas resoluciones deben reunir determinados requisitos, los cuales se mencionarán a continuación.

- a) Que la resolución sea de carácter definitivo.- Una resolución se considera definitiva, cuando no admite un recurso administrativo, salvo que éste sea de carácter optativo.
- b) Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.- La resolución que se pretenda impugnar, debe perjudicar los intereses del particular a quien va dirigida. Ello implica que el particular debe tener un interés legítimo.
- c) Que sea personal y concreta.- La resolución solo procede cuando se trata de casos específicos en que el agravio sea ocasionado a persona determinada por aplicación de normas de carácter general, porque no se pueden hacer declaraciones de carácter general.
- d) Que conste por escrito (con excepción de la negativa ficta).- Lo anterior, como requisito *sine qua non* para presumir la existencia del acto combatido.

- e) Que sea nueva.- Implica que la resolución no debe ser cosa juzgada ni firme, no debe ser materia de un recurso o juicio pendiente de resolución, y no debe haber sido impugnada en un procedimiento judicial (duplicidad de medios de defensa).
- f) Que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea competente.- misma que fue estudiada en el tema 3.2. del presente capítulo, y que tengo aquí por reproducido, en obvio de repeticiones innecesarias.

Conforme a lo anterior, la procedencia del juicio contencioso administrativo, se ve infringida, cuando se actualiza alguna de las causales establecidas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, caso en el cual, el juicio debe sobreseerse.

Así, conforme al artículo en mención, el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; o que tratándose de esta materia ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa; que se trate de una resolución conexas de otra ya impugnada; que sea cosa juzgada; o que no tenga el carácter de definitiva.

También es improcedente el juicio, contra actos de carácter general y abstracto; cuando el promovente no tenga interés jurídico; sea extemporánea la presentación de la demanda; no exista el acto reclamado; no se haga valer concepto de impugnación alguno; o cuando la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

Otras causales de improcedencia se dan, cuando la resolución sea impugnante en términos del artículo 97 de la Ley de comercio exterior y no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando ésta ya haya sido ejercitada; tratándose de actos dictados en cumplimiento a la decisión emanada de los mecanismos alternativos de solución de controversias en términos del



artículo precisado; o bien, que se trate de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y accesorios, cuyo cobro haya sido solicitado a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

Finalmente, resulta improcedente la demanda, en contra de resoluciones que hayan sido dictadas por autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La improcedencia, dará lugar a desechar la demanda o al sobreseimiento parcial o total; por tratarse de una cuestión de orden público, no es necesario que la hagan valer las partes, pues la sala se encuentra obligada a examinarla de oficio.

Ahora bien, el sobreseimiento procede además, por desistimiento o muerte del demandante, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución de fondo.

### **3.7. Partes en el juicio contencioso administrativo.**

En términos generales, las partes en un juicio son dos: actor, que es aquél que presenta la demanda; y demandado, que es a quien se le exige el cumplimiento de una obligación. El concepto de parte no se refiere a una sola persona, ya que aquella podrá estar integrada por varias.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit. pág. 57.

Al respecto, el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, precisa lo siguiente:

**“Artículo 198.-** Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a). La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b). El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto.”

Las partes, deben estar legitimadas para actuar, entendiéndose por legitimación, a la autorización legal de un sujeto de derecho para poder actuar o intervenir, respecto de un determinado supuesto o acto jurídico. Ésta puede ser de dos tipos:

- a) Legitimación en la causa (*ad causam*).- Presume una capacidad específica (la de poder ser parte), para hacer valer un derecho; esto es, presume la identidad de las partes en tanto que ellos son titulares de un derecho subjetivo cuya aplicación y respeto piden al órgano jurisdiccional.
- b) Legitimación procesal (*ad processum*).- Consiste en la aptitud de las personas para actuar en un proceso determinado; se trata de la legitimación que tienen los sujetos que están válidamente facultados o autorizados para actuar por sí, o en representación de otros.

La legitimación también puede clasificarse en activa y pasiva; la primera es aquella que tiene el actor, en tanto que la segunda pertenece al demandado.

Ahora bien, el demandante o actor en el juicio contencioso administrativo, es el titular de la acción o del derecho que se ejercita en la demanda, es quien promueve el juicio, carácter que puede tener el particular (persona física o moral) o la autoridad administrativa (tratándose del juicio de lesividad).

Para considerar que el actor tiene legitimación *ad causam*, es necesario que demuestre que la resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y que le causa agravio. Cuando el demandante no promueva en nombre propio, también deberá demostrar la legitimación del sujeto en cuyo nombre lo hace y que se encuentra legitimado *ad processum*.<sup>57</sup>

No debemos olvidar que el actor es el titular del derecho que se ejerce en el proceso y, por consiguiente no puede ser confundido con su representante legal, ya que no es el actor, aunque materialmente inicie el juicio.

En términos generales, el demandado es la persona contra la cual se entabla una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada; carácter que, en el juicio contencioso

---

<sup>57</sup> *Idem.* pág. 61.

administrativo, puede tener el particular (tratándose del juicio de lesividad) o la autoridad administrativa.

Tratándose del particular, se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable. Tratándose de la autoridad administrativa, se considera aquella que haya dictado la resolución impugnada.

Otra parte en el juicio, la constituye el titular de la dependencia o entidad de la que dependa la autoridad demandada, a fin de que, de considerarlo oportuno, emita las manifestaciones correspondientes.

Finalmente, el tercero es aquella persona interesada, que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor, esto es, el poseedor de un derecho que sufrirá algún menoscabo si la autoridad administrativa que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio.

### **3.8. Etapas en el juicio contencioso administrativo.**

El medio de defensa en estudio, se divide en dos etapas; la primera consiste en la fase de instrucción y la segunda está constituida por el juicio.

En la etapa de la instrucción, se encuentran todos los actos procesales emitidos tanto por las partes, como por el Magistrado instructor y la Sala (como órgano colegiado), a fin de proveer al juzgador de todos los datos, elementos y pruebas que configuran tanto la pretensión y la resistencia a esa pretensión, para estar en posibilidad de emitir una sentencia que dirima el litigio.

El objeto de la instrucción, allegarle al juzgador de todos los elementos necesarios para que pueda resolver el litigio que ha sido sometido a su consideración.

La etapa del juicio, tiene como finalidad resolver la litis planteada por las partes durante la fase de instrucción, a través de la emisión de una sentencia definitiva.

Antes de entrar al estudio de las diferentes etapas en el proceso, estimo importante realizar algunas consideraciones. En términos del artículo 199 del Código Fiscal de la Federación, todas las promociones del juicio deberán estar firmadas por quien las formule, ya que de lo contrario se tendrá por no presentada. En caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar, se imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Conforme lo dispuesto en el artículo 200 del propio Código, no procede la gestión de negocios; por consiguiente, quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar su representación, así como que ésta le fue otorgada a más tardar, en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

Finalmente, es de anotarse que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas; por lo que cada parte es responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

### **3.8.1. Demanda y ampliación de demanda.**

La demanda, constituye el documento procesal con el que se inicia el juicio contencioso administrativo y, por consiguiente, la etapa de instrucción.

Ésta deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, por escrito ante la Sala Regional que corresponda la competencia por territorio. Si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sala, la

demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, caso en el que se tendrá como fecha de presentación de la demanda, aquella en que se deposite en la oficina de correos.

La autoridad podrá presentar su demanda dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, y tratándose de una resolución que haya producido efectos de tracto sucesivo, podrá demandar en cualquier época sin excederse de los cinco años del último efecto.

Si la demanda se presenta en forma extemporánea, será desechada por extemporánea y que el actor no podrá interponer nuevamente Juicio Contencioso ante el Tribunal de referencia, en contra del acto o resolución respecto del que se dictó el desechamiento, en tanto que se entiende consentido el acto que se pretendía impugnar.

En términos de lo dispuesto por el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, la demanda deberá contener requisitos específicos para su procedencia, artículo que a la letra indica:

**"Artículo 208.-** La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

II. La resolución que se impugna.

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.

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.

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

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala.”

El primer requisito precisado en el precepto aludido, se establece con la finalidad de identificar y precisar si el actor se encuentra legitimado activamente para promover el juicio. El domicilio es necesario, para poder notificar al promovente las actuaciones procedimentales, en términos de lo dispuesto en el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación.

El segundo requisito, se establece con la finalidad de identificar el objeto de la controversia, porque de no señalarse, habría imposibilidad de resolver sobre la pretensión del actor.

El requisito precisado en la tercera fracción del artículo transcrito en última instancia, se establece con el objeto de saber quién se encuentra legitimado pasivamente para comparecer en juicio a defender sus derechos.

Los hechos, requeridos en la cuarta fracción, constituyen los actos u omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada, así como todos aquellos que tienen relación con los puntos de la cuestión en debate y que son los que dan origen a la controversia.

Por cuanto hace a las pruebas, éstas deben ser precisadas en la demanda, a fin de que la sala esté en posibilidades de saber cuales son los elementos de los cuales se allega el actor para probar sus pretensiones.

El sexto requisito refiere a que el actor debe señalar en su demanda, cuál es la parte de la resolución impugnada que le causa lesión jurídica directa e inmediata, los preceptos que contemplan el derecho infringido y el razonamiento lógico-jurídico que explique la forma en que fue infringido el precepto legal.

En cuanto al requisito de señalar el domicilio del tercero interesado, ello es con la finalidad de poder ser emplazado, para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos.

El último requisito consiste en indicar lo que se persigue del juzgador, qué se espera lograr del proceso.

Por otro lado, el actor esta obligado a exhibir con su libelo determinados documentos, como dispone el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el cual dice:

**“Artículo 209.-** 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 el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste el acto impugnado.

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

IV. La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

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

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

(...)

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 IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado 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 a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La

información confidencial a que se refieren los artículos citados 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 y 48, fracción VII de este Código.”

Con excepción de los documentos a que refiere la fracción I del artículo transcrito anteriormente, el objeto de la disposición es que el actor demuestre la procedencia de su acción y de sus pretensiones.

A mayor abundamiento, es de señalarse que, con las documentales a que refieren las fracciones II, III y IV, el actor demostrará la procedencia de su acción, y de no presentarse no habría lugar a que se admitiera la demanda; en tanto que las fracciones V, VI y VII, se encaminan a demostrar que la pretensión del actor es fundada.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 209 bis, si el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, así lo hará saber el actor en la demanda. Si éste afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo, así lo expresará en la demanda, indicando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución; caso en el cual, al contestar la demanda, la autoridad deberá acompañar constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

Así, el Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo, si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, se tendrá por conocedor al actor del acto impugnado, en la fecha que así lo haya expresado, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreeserá el juicio.

En términos de lo dispuesto por el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, la actora podrá ampliar la demanda, en los siguientes casos:

- a) Cuando se impugne una negativa ficta.
- b) Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- c) En los casos previstos por el artículo 209 BIS.
- d) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

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

### **3.8.2. Contestación a la demanda y contestación a la ampliación.**

Una vez acordada la admisión de la demanda de nulidad y de la ampliación de demanda, se emplaza a la autoridad demandada, para que en término de cuarenta y cinco días y de veinte días respectivamente, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, produzcan su contestación.

El emplazamiento a juicio, constituye el acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada y que debe comparecer a juicio a dar contestación a la demanda.

La contestación a la demanda es el acto por el cual la autoridad da respuesta a las pretensiones del demandante y tiene el objetivo de plantear una

excepción que pretende destruir la acción del actor (excepciones perentorias) o aplazar esa acción (excepciones dilatorias).

Conforme al artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, la contestación de demanda deberá efectuarla la autoridad competente o persona autorizada para ello, dentro del término legal, pues de lo contrario se deberá desechar la contestación, y el efecto será el tener por ciertos los hechos que el actor le impute en forma precisa, a menos que las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados tales hechos.

Así, el Código Fiscal de la Federación, determina que la autoridad demandada, en su contestación debe cubrir determinados requisitos, a saber:

**“Artículo 213.-** 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. Las pruebas que ofrezca.

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.

VI. (Derogada, d.o.f. 5 de enero de 1988) (Republicado, d.o.f. 11 de enero y 1 de febrero de 1988).”

**“Artículo 214.-** 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. (Derogada, d.o.f. 31 de diciembre de 1985)

VI. 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 los tres últimos párrafos del artículo 209.

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 a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción."

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma. Conforme señala el Magistrado Luis Humberto Delgadillo, la autoridad demandada puede optar por varias posturas frente a la demanda.

Una actitud de la autoridad puede ser el allanamiento; que se da cuando el demandado en la contestación o hasta antes del cierre de la instrucción, hace saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión del actor. Éste puede ser total o parcial o bien mediante la revocación del acto.

El demandado puede, mediante la contestación de demanda, resistirse a la pretensión del actor, mediante las denominadas excepciones y defensas. Entendiéndose por defensas, el acto de objetar los fundamentos en que se apoya la demanda, negar los hechos que se le imputan o, en su caso, atacar la integración de la relación procesal. Las excepciones dilatorias son aquellos aspectos que den lugar a dilatar el proceso; y las excepciones perentorias, mismas que pretenden destruir la pretensión del actor.

La contumacia o rebeldía, que se da cuando la autoridad demandada no contesta la demanda, no obstante haber sido emplazado legalmente.

### **3.8.3. Pruebas en el juicio de nulidad.**

La prueba procesal constituye uno de los actos de parte más importantes dentro del proceso, puesto que de la eficacia de los medios de prueba dependerá el acreditamiento de sus afirmaciones, y, en consecuencia, la justificación de su pretensión; porque no basta con tener el derecho, hay que acreditar que se tiene.

Por otro lado, considero conveniente indicar que las partes tienen la facultad para aportar al juzgador los medios probatorios necesarios a fin de que éste pueda formular su convicción sobre las argumentaciones esgrimidas por cada una de ellas, a lo que se le llama “carga de la prueba”.

Ésta carga no constituye una obligación, en cuanto que no existe un acreedor que pueda exigir legalmente su cumplimiento; por lo que a lo más, existe un interés en probar, pero la parte se encuentra en libertad de hacerlo o no.

En el juicio contencioso administrativo, corresponde al actor la carga de la prueba, dada la presunción de legalidad de los actos administrativos; sin embargo, cuando la demandante niega la existencia de los hechos o documentos en que se

apoya la autoridad para la emisión del acto impugnado, revierte la carga de la prueba a la demandada a fin de que demuestre la existencia de los hechos.

Por otro lado, es de señalar que existen diferentes fases y formalidades para el debido desahogo de los medios probatorios a saber:

- a) Ofrecimiento de pruebas.- Las partes ofrecen al juzgador los diferentes medios de prueba con las que pretenden demostrar sus pretensiones.
- b) Admisión de pruebas.- Admisión que debe llevarse a cabo en términos de lo dispuesto en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.
- c) Preparación de pruebas.- Consiste en los diferentes actos del juzgador, de las partes, y de los auxiliares, a fin de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que hayan sido admitidas.
- d) Desahogo de pruebas.- Consiste en perfeccionar, desarrollar o descargar las pruebas.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación, nos señala en el artículo 234 la forma en que serán valoradas las pruebas, precisando lo siguiente:

**“Artículo 234.-** 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; pero, si en estos últimos 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.

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

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

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.”

Acorde al artículo anteriormente precisado, la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto. La primera fracción alude a la prueba tasada, conforme a la cual es la ley es la que determina el grado de eficacia de la prueba; la segunda fracción se refiere al prudente arbitrio del juez, esto es, el juzgador determina el grado de eficacia.

Así, la valoración de la prueba se efectúa fuera del procedimiento probatorio, esto es, al momento de dictarse la sentencia.

Por otro lado, conforme los temas que abordaré en el capítulo siguiente, es necesario anotar que acorde al sistema de *litis* abierta con que se rige el juicio contencioso administrativo, en el supuesto que el actor impugne en el juicio de nulidad una resolución recaída a un recurso administrativo y en la demanda ofrezca pruebas que no fueron ofrecidas en el recurso intentado, éstas deberán ser admitidas y valoradas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, si bien dichos artículos no precisan textualmente que la Sala Fiscal debe admitir y valorar las pruebas que el demandante ofrezca, y que sean diferentes a las ofrecidas en el recurso administrativo, lo cierto es que -como se analizará posteriormente- el demandante tiene la posibilidad de argumentar en la demanda conceptos de nulidad no planteados en el recurso y, en esta tesitura, es evidente que para acreditar la veracidad de dichos conceptos puede ofrecer pruebas también novedosas.

En esta tesitura, si en la demanda de nulidad se alegan cuestiones novedosas, el actor puede ofrecer pruebas diversas a las ofrecidas en el recurso administrativo, siempre y cuando no sean ajenas a la *litis*.



Los argumentos anteriores, se apoyan en la Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XIV, Diciembre de 2001, tesis 2a./J. 69/2001, página 223, que dispone a la letra lo siguiente:

**“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS PRUEBAS DEBEN ADMITIRSE EN EL JUICIO Y VALORARSE EN LA SENTENCIA, AUN CUANDO NO SE HUBIERAN OFRECIDO EN EL PROCEDIMIENTO.** De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 197, último párrafo y 237, cuarto párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que en el caso de que se interponga algún recurso, y en la resolución que a él recaiga no se satisfaga el interés del recurrente y la controvertida, se entenderá que también controvierte la resolución materia del recurso en la parte que continúa afectándolo y, en consecuencia, el actor podrá expresar conceptos de nulidad tendentes a demostrar la nulidad de aquélla, aun cuando éstos no hayan sido planteados en la instancia administrativa, por lo que para acreditar su acción podrá aportar las pruebas conducentes y la Sala respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá admitirlas, aun cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo previo al juicio y valorarlas al pronunciar la resolución correspondiente, a efecto de resolver la cuestión planteada. Lo anterior es así, puesto que al establecer el legislador en dichas disposiciones la litis abierta en la materia contenciosa fiscal, se apartó de los principios en materia procesal recogidos por otros ordenamientos adjetivos, según los cuales los actos deben ser analizados por el revisor tal como hayan sido probados ante la autoridad revisada, es decir, en el juicio respectivo se plantea una litis distinta a la del recurso que le precedió, en virtud de distintos cambios de situación jurídica surgidos desde el dictado del acto administrativo primigenio. Esto es, en un procedimiento administrativo de inspección o de verificación, por un lado, una situación jurídica queda determinada cuando los hechos y circunstancias en que se da o se presume una infracción o incumplimiento del gobernado, son considerados en el acto administrativo que se dicte y, por otro, diversa situación jurídica se fija cuando contra ese acto se promueve un recurso administrativo, pues respecto de aquélla surgen argumentos distintos que pueden hacerse valer y ser materia de prueba. Además, la determinación de dicha nueva litis y situación jurídica se corrobora con el diverso carácter jurídico que asume el órgano de la administración pública involucrado, pues mientras en el juicio de nulidad es sólo una de las partes en la controversia y está sujeta a la jurisdicción del citado tribunal en plena igualdad con las demás partes en el juicio, al emitir el acto administrativo y al resolver el recurso conducente, actúa como autoridad ejerciendo su imperio sobre los particulares, siendo además revisor de sus propios actos. Sostener lo contrario, atentaría contra

las normas especiales expresas que regulan el juicio contencioso fiscal y contra el derecho que tiene todo gobernado de probar los hechos constitutivos de su acción en el procedimiento jurisdiccional en materia fiscal, es decir, el derecho del demandante para que el juzgador o el tribunal administrativo admita las pruebas que se ofrezcan y sean pertinentes e idóneas para acreditar los hechos en que sus argumentos de impugnación se funden, así como de que dichas pruebas se desahoguen y sean valoradas conforme a derecho.”

#### **3.8.4. Cierre de instrucción.**

Transcurridos diez días de que se acuerde lo conducente respecto de la contestación de demanda o en su caso de la contestación a la ampliación, y que haya concluido el procedimiento probatorio, el Magistrado instructor otorgará a las partes un término de cinco días para formular alegatos; una vez transcurrido éste término, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la fase de instrucción, como lo precisa el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.

Los alegatos, es el escrito en que las partes sintetizan, las razones jurídicas, legales y doctrinales que surgen de las pruebas acumuladas en autos, por medio de las cuales consideran que les asiste la razón.

Esta etapa, que constituye la parte final de la fase de instrucción, sugiere importancia en el proceso, dado que por medio de ésta las partes pueden insistir en la procedencia de sus pretensiones y excepciones, respectivamente; sin embargo, no se debe pasar por alto, el hecho de que en los alegatos no deben introducirse cuestiones novedosas que puedan variar la litis, porque los alegatos no constituyen parte de ella.

#### **3.8.5. Sentencia.**

Como es de explorado derecho, existen sentencias de fondo e interlocutorias. Las primeras ponen fin al proceso, resolviendo los hechos controvertidos y decidiendo cual de las partes acreditó sus pretensiones.

Las interlocutorias se dividen en dos: aquellas que ponen fin al proceso y se dan por causas de sobreseimiento y; aquellas que resuelven cuestiones incidentales y se dictan durante el transcurso del proceso, sin poner fin a éste.

La sentencia definitiva en el juicio contencioso administrativo constituye la segunda etapa del proceso, esto es, la etapa del juicio. Se define como la resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso, y que además constituye el resultado tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

La sentencia debe ser estructurada bajo un silogismo lógico-jurídico; en donde la premisa mayor es la norma jurídica aplicable al caso en concreto, la premisa menor son los hechos controvertidos y la conclusión es el sentido de la sentencia.

Ahora bien, el momento de producir la sentencia, conforme lo dispuesto en el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, es dentro del plazo de 60 días contados a partir de aquél en que se cierre la instrucción del juicio. Ello tiene como excepción los casos de sobreseimiento en términos del artículo 203 del Código en cita, porque la Sala podrá dictar sentencia antes del cierre de la instrucción.

Para su validez, las sentencias deberán emitirse en forma colegiada por los Magistrados integrantes de la Sala Regional respectiva, por mayoría de votos.

Si transcurrido el plazo señalado para dictar sentencia, no se hubiere dictado, las partes podrán formular ante la Sala Superior excitativa de justicia.

#### **3.8.5.1. Requisitos formales y sustanciales.**

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

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

En estas condiciones, la sentencia que ponga fin al contencioso administrativo deberá contener el nombre del Tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma de los Magistrados y la autorización del Secretario de acuerdos; una redacción sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales y terminará resolviendo la contienda o litigio.

Además de lo anterior, como es de explorado derecho, las sentencias están estructuradas en cuatro secciones a saber:

- a) El preámbulo.- Debe contener el señalamiento del lugar y la fecha del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.
- b) Los resultandos.- Son consideraciones de tipo histórico y en ellos se relatan los antecedentes de todo el negocio.
- c) Los considerandos.- Constituyen la parte medular de la sentencia. Aquí, es donde se efectúa el silogismo lógico jurídico para determinar cual parte acreditó sus pretensiones.
- d) Los resolutivos.- Son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al demandado.

Ahora bien, los requisitos sustanciales son aquellas cuestiones internas o esenciales del proceso. En el juicio contencioso administrativo, los requisitos esenciales se ubican en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación; el cual precisa lo siguiente:

**“Artículo 237.-** Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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 o resolución 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.”  
(Énfasis añadido).

Como se advierte del artículo anterior en concordancia con los artículos constitucionales precisados anteriormente, la Sala deberá fundar en derecho la sentencia, por ello debe resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca del análisis integral de la demanda y en su caso de la ampliación de la demanda en relación con la resolución impugnada, para lo cual tiene la facultad de invocar hechos notorios.

Además, debe existir congruencia en la sentencia, así como entre la sentencia y las cuestiones aducidas por las partes, por lo que la Sala solo podrá ocuparse de los puntos controvertidos, esto es, la litis.

En efecto, el órgano jurisdiccional no podrá desviarse o modificar la litis; no se podrán incorporar aspectos que no forman parte de ella, interpretar en forma errónea la misma, modificar los fundamentos y motivos de la resolución controvertida o resolver respecto de la legalidad de actos que no han sido impugnados, porque ello provocaría que no se resolviera la cuestión efectivamente planteada.

No obstante, existen cuestiones de orden público, como lo es la competencia del funcionario emisor del acto combatido y la ausencia total de fundamentación y motivación, que aún cuando no hayan sido alegadas por el demandante, la Ley permite que puedan ser estudiadas de oficio.

Finalmente, es preciso añadir que tratándose de sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, la Sala deberá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, siempre que cuente con elementos suficientes para ello.

Ello es así, porque conforme el sistema de litis abierta con que se rige el contencioso administrativo y en términos de lo dispuesto en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación –mismo que será analizado en el capítulo siguiente–, se entiende que el actor impugna a su vez la resolución recaída al recurso, en la parte que no satisfizo sus intereses.

#### **3.8.5.2. Causas de anulación.**

Las causales de anulación en el juicio contencioso administrativo, se encuentran contenidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

**“Artículo 238.-** Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, 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 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.

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

...”

La fracción I del precepto aludido contempla la incompetencia del funcionario que haya emitido la resolución impugnada.

La ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado; por lo que es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad.

Lo anterior, porque al darle efectos a esa nulidad -desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular-, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia.

La fracción II, contempla el vicio por defecto de forma de la resolución administrativa. Éste se da cuando se incumple con algunos de los requisitos precisados en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación; y como consecuencia, se violenta lo establecido por el artículo 16 constitucional, que dispone: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."*

En todo caso, la omisión de cualquiera de los requisitos de forma, trae como consecuencia la nulidad para efectos de que la autoridad administrativa, demandada en el juicio contencioso, emita de nuevo el acto, subsanando la irregularidad de que se trate.

La excepción a lo anterior, se da en relación a la fracción IV del artículo 38 del citado Código, que refiere a la firma de la autoridad competente. Si el acto impugnado carece de firma o se encuentra firmado en forma facsímil, la nulidad deberá ser lisa y llana y no para efectos.

En este sentido se pronuncia, la Jurisprudencia por contradicción de Tesis número V-J-SS-13, sustentada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la Revista de dicho Cuerpo Colegiado en el mes de junio de 2002, página 8, cuyo contenido es del tenor siguiente:

**"FIRMA AUTÓGRAFA. ES UN REQUISITO DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO CUYA AUSENCIA GENERA LA NULIDAD LISA Y LLANA.-** Conforme al artículo 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, uno de los requisitos de los actos administrativos que deban notificarse es que ostenten la firma del funcionario competente, por lo que es dable concluir que la firma autógrafa constituye un requisito de validez del propio acto de autoridad y que la falta de la misma implica que legalmente se está en presencia de un acto que carece de autenticidad, ya que si no se tiene certeza de la autenticidad de la firma por no ser ésta autógrafa, el acto no puede surtir efecto alguno, razonamiento que nos lleva a concluir que su nulidad no puede ser para efectos, sino que debe ser



lisa y llana con base en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 238 en relación con la fracción II del artículo 239 del ordenamiento arriba citado.”

Con respecto a la fracción III del artículo transcrito en última instancia, contempla la violación a las formalidades del procedimiento que deben seguirse previamente a la emisión del acto impugnado, violando con ello, lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

Cuando la autoridad no cumple con la serie de trámites y formalidades establecidas por la ley, antes de emitirse al acto administrativo, su incumplimiento además de viciar la voluntad administrativa porque no se ha preparado conforme lo establece la ley, trae como consecuencia la ineficacia de la administración y la violación a los derechos del gobernado. En éste caso, la Sala declarará la nulidad del acto impugnado, dejando a salvo las facultades discrecionales de la autoridad demandada en juicio.

En la fracción IV del precepto en estudio, se vislumbra lo que la doctrina denomina como el vicio de “violación de la ley”; y su consecuencia es la declaratoria de nulidad de forma lisa y llana. Ésta violación puede darse de tres maneras; cuando la autoridad administrativa, al producir el acto se aparta -en todo o en parte- de la norma legal que rige el acto; cuando al producir el acto, incurre en una interpretación equivocada de la norma, (error de derecho) y; cuando por error de hecho acerca de la existencia o de la apreciación de las circunstancias, que según la norma legal, debían determinar la producción del acto, ha incurrido por ello en una falsa aplicación de esa norma.

La fracción V, alude a la desviación de poder en virtud de la emisión de actos administrativos en ejercicio de facultades discrecionales.

Las facultades discrecionales no pueden ejercerse en forma ilegal. El hecho de que tales facultades otorgan al órgano administrativo cierta libertad para decidir su obrar, no implica que lo haga en forma arbitraria; por tal motivo, la actividad

discrecional, como toda actividad administrativa, debe desarrollarse conforme a derecho.

### **3.9. Principios y garantías que rigen el juicio contencioso administrativo.**

Todos los procesos jurisdiccionales en sus diversas ramas, se rigen por principios y deben respetar determinadas garantías, mismos que se presentan de manera similar en cada uno de ellos. Las garantías constitucionales y principios procesales orientan el proceso para lograr que el mismo se desarrolle adecuadamente conforme a la naturaleza de la controversia y siguiendo los lineamientos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Abocándonos al juicio contencioso administrativo, habremos de rescatar algunas de estas garantías y principios, mismos que se precisan a continuación.

#### **3.9.1. Derecho de petición.**

El derecho de petición consignado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente con lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término.

Esta garantía no sólo implica que la autoridad ante quien se eleve una petición debe emitir una respuesta en breve término, sino también que el acuerdo respectivo sea congruente con lo solicitado, advirtiendo, que la autoridad no esta obligada a dar respuesta favorable a los intereses del peticionario. Así, las garantías del artículo 8o. constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

### **3.9.2. Garantía de justicia pronta y expedita.**

El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los Tribunales y que éstos deberán administrar justicia de forma pronta y expedita. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe contemplar en todo momento la garantía de justicia pronta y expedita.

El citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, garantía que no se cumple si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas; por tanto, si en un proceso jurisdiccional se limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.

### **3.9.3. Garantía de legalidad.**

La garantía de legalidad en el derecho administrativo, consiste en que toda actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.<sup>58</sup>

En efecto, esta garantía, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define como la obligación de instruir los asuntos cumpliendo con las formalidades esenciales antes de resolverse y constituye uno de los límites infranqueables en la aplicación de los principios de concentración y de economía procesal, que más adelante se explican. Éste exige que el proceso se lleve a cabo apegado estrictamente a todas las reglas, requisitos y formalidades que la ley prevé para éste, en el caso lo señalado por los

---

<sup>58</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*, Editorial Harla, México, 1997. pág. 155.

artículos que integran el Título VI del Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que son los que regulan el procedimiento contencioso administrativo que lleva a cabo ese Órgano.

Lo anterior, no debe confundirse con el principio de legalidad, el cual consiste en que los actos emanados de autoridad administrativa, se consideran válidos o legítimos; correspondiendo en todo caso, al particular demostrar lo contrario.

#### **3.9.4. Principio de definitividad.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se consideran resoluciones definitivas en materia tributaria aquéllas que no admiten recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa.

#### **3.9.5. Principios de exhaustividad y congruencia.**

La congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador. Ésta tiene dos vertientes.

Por una parte consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí; por otra parte consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos. Lo que implica que las sentencias deben de ser congruentes no solo consigo mismas, sino también con la *litis* tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación.

Lo anterior, obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de la actora, analizando, en su caso, la legalidad del acto impugnado, sin introducir consideraciones ajenas que pudieran llevarlo a hacer

declaraciones en relación con preceptos legales que no fueron impugnados; a ésta obligación de la Sala se le conoce como principio de exhaustividad.

El principio de exhaustividad se encuentra contenido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, que impone a la Sala la obligación de analizar preferentemente los conceptos de impugnación que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana y sólo en el supuesto de que los considere infundados proceda al estudio de aquellos en los que se reclaman omisiones de los requisitos formales o vicios del procedimiento, que puedan dar origen a una nulidad para efectos.

### **3.9.6. Principios de rapidez, economía procesal y concentración del proceso.**

El principio de rapidez, que se complementa con los principios de economía procesal y el de concentración del proceso, van dirigidos a lograr que el proceso se active y se reduzca en tiempo y en esfuerzo a su mínima expresión; se pretende abreviar el proceso eliminando todos los actos que no sean estrictamente necesarios, aunque, obviamente, respetando los otros principios y no vulnerando el principio de defensa de las partes.

Para lograr esto se echa mano, entre otros, del principio de concentración, conforme al cual el proceso se divide en fases mínimas, a las cuales se va acumulando todas las cuestiones litigiosas o incidentales, a fin de ser resueltas en un solo acto o bien en la sentencia definitiva.

### **3.9.7. Principio de consumación procesal.**

El principio de consumación procesal prevé la extinción de los derechos y las facultades procesales una vez que se han ejercitado.

### **3.9.8. Principio de igualdad.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al consagrar el principio de igualdad, no prescribe que el legislador trate de manera igual a quienes se encuentren en situaciones diversas entre sí, sino a dar el mismo tratamiento a quienes se encuentren en situación semejante, lo que equivale a decir que en situaciones diversas el trato debe ser desigual.

### **3.10. La jurisdicción contenciosa y el amparo.**

El amparo es la defensa específica del particular contra las violaciones de garantías individuales. Éste tiene una doble función, la de control constitucional y de legalidad.

El amparo como control jurisdiccional, procede por la violación directa de la Constitución que comete el Poder Legislativo, en tanto que el juicio de amparo, en control de legalidad procede por la violación de una ley secundaria.

Nos avocaremos al amparo como control de legalidad. Éste procede cuando la autoridad encargada de aplicar la ley la aplica incorrectamente y contra este acto se han agotado los recursos y procedimientos establecidos en las leyes; solo cuando la violación no ha sido reparada, al resolverse estos recursos o procedimientos, contra la resolución definitiva, procede el juicio de amparo. Es que la violación al principio de legalidad sólo puede cometerla la autoridad encargada de aplicar la ley. De esta guisa, los actos emanados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el contencioso administrativo, pueden violar garantías constitucionales, quedando expedita, para la actora, la facultad de interponer demanda de amparo.

En el mismo rubro encontramos el recurso de revisión fiscal; que es el medio por el cual, la autoridad demandada puede reclamar una sentencia emitida

por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que se equipara al amparo.

De esta guisa, contra las sentencias definitivas o interlocutorias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procede el juicio de amparo o el recurso de revisión (como control de legalidad), conforme lo dispuesto en los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente cabe precisar que tanto la demandada como la demandante en el juicio contencioso administrativo, cuentan con un plazo de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia definitiva, para interponer revisión o amparo, respectivamente; el escrito deberá ser presentado ante la Oficialía de Partes de la Sala que conoció del juicio y dirigida al Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional Respectiva.

## **CAPÍTULO IV.**

### **EFFECTOS Y ALCANCES DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

#### **4.1. Efectos que produce la sentencia en el juicio contencioso administrativo.**

Como ha quedado precisado en el capítulo anterior, la segunda etapa del contencioso administrativo, consiste en la fase del juicio; esta etapa culmina con la declaratoria que hace la Sala respecto de la litis planteada, determinando si la actora acreditó su acción y sus pretensiones; de acreditar sus pretensiones, se declara la nulidad de la resolución impugnada, en caso contrario se reconoce la validez de la misma.

Si la sentencia obliga a la autoridad demandada a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, este deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia haya quedado firme; término dentro del cual deberá emitir la resolución definitiva. Se entiende que la sentencia ha quedado firme, cuando las partes la han consentido, al no haberla impugnado en el plazo que establece la Ley para ello (amparo o revisión), o bien, habiéndola impugnado, el medio de defensa no se continuó en la forma y términos legales o se desistió de él.

Así, los efectos de la sentencia se suspenderán en el caso de que se interponga algún medio de defensa; amparo tratándose del particular o revisión si se trata de la autoridad demandada. Dicha suspensión subsistirá hasta que el medio de defensa se resuelva.

En caso de que no se cumpla con lo estipulado en la sentencia en el plazo de 4 meses o si existe un defecto o exceso en su cumplimiento, el particular



podrá, por una sola vez, interponer una queja ante la Sala que dictó la sentencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 239B del Código Fiscal de la Federación.

En las anotadas consideraciones, es de precisar que los efectos que produce una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, -además de sobreseer el juicio-, se limitan a los precisados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

#### **4.1.1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.**

Si la actora no acreditó sus pretensiones, por medio de la sentencia se reconocerá la validez o legalidad del acto o resolución impugnada, conforme lo dispuesto en el artículo 239 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

En este supuesto, la Sala, conforme a lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, deberá analizar todos los conceptos de nulidad vertidos en la demanda y la ampliación de demanda, con el objeto de cumplir con el principio de exhaustividad.

#### **4.1.2. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.**

Conforme al artículo 239 fracción II del código en cita, la Sala puede declarar la nulidad del acto impugnado de forma lisa y llana.

Cuando en la etapa de juicio la Sala determina que los hechos que motivaron el acto impugnado no se realizaron, que fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada o bien, que el acto impugnado se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, podrá actualizarse este supuesto.

Algunos autores consideran que se trata de una excepción al principio de exhaustividad, porque la Sala podrá estudiar únicamente el concepto de impugnación que da como resultado la nulidad lisa y llana, y omitir el estudio de los restantes, sin que ello implique una afectación a las partes, porque el estudio de las demás agravios, en nada varían el sentido de la sentencia. No obstante, lo cierto es que la Sala cumple con el principio de exhaustividad, al tenor del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

En este orden de ideas, la declaración de nulidad lisa y llana de un acto administrativo, trae como consecuencia la imposibilidad del órgano de la administración de volver a emitir dicho acto, salvo en casos excepcionales, donde conforme a la ley, la autoridad cuenta con facultades discrecionales para poder emitir de nueva cuenta el acto.

#### **4.1.3. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.**

Conforme a la fracción III del artículo citado en última instancia, la sentencia definitiva puede declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, en cuyo supuesto se deberá precisar con toda claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, a menos de que se trate de facultades discrecionales. En éste supuesto, la Sala deberá estudiar todos los conceptos de nulidad, a fin de salvaguardar las garantías de legalidad, debido proceso así como el principio de exhaustividad.

En efecto, cuando se declare la nulidad de una resolución al actualizarse alguna de las hipótesis contenidas en las fracciones II, III y V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en la sentencia se deberá indicar en qué forma afectaron esos vicios de forma o de procedimiento las defensas del particular y la manera en que trascendieron al sentido de la resolución, en cuyo caso se deberá decretar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que se reponga el

procedimiento o se emita uno nuevo.

#### **4.1.4. Declarar la existencia de un derecho subjetivo.**

La sentencia podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. La facultad concedida al Tribunal para declarar y reconocer derechos subjetivos, constituye uno de los tópicos por los cuales los tratadistas contienden sobre su naturaleza.

#### **4.2. El proceso y la litis.**

El proceso en el juicio contencioso administrativo, se establece como la vía jurisdiccional por medio de la cual los particulares y la administración pública, tienen la posibilidad de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a fin de dirimir una controversia.

Así, el proceso inicia con la solicitud que hace el gobernado o la autoridad al órgano jurisdiccional, para que intervenga a fin de ventilar el litigio suscitado del que es parte, por un lado la administración pública y por otro, una autoridad administrativa o fiscal.

Cabe precisar que litigio y *litis* son considerados como sinónimos que involucran el significado de contienda o resistencia de partes, entre el derecho reclamado por uno y la excepción antepuesta por el otro; en este sentido, el litigio es el contenido, mientras que el proceso es el continente, y éste sólo es una de las formas en que puede resolverse aquél. En las anotadas consideraciones, podemos entender que el proceso se caracteriza por su finalidad compositiva del litigio.

### 4.3. Concepto y generalidades de la litis.

La evolución del contencioso administrativo en nuestro país -originada por la necesidad de contar con una administración de justicia eficiente-, se ha manifestado en cuanto a su naturaleza, organización y competencia, así como respecto a los criterios y sistemas adoptados para resolver las controversias que se someten a su consideración.

En el juicio contencioso administrativo, uno de los tópicos que representan mayor debate, es el criterio adoptado para resolver las controversias que se suscitan con motivo de las resoluciones recaídas a los recursos administrativos. En este supuesto, los juzgadores vacilan en el sentido de considerar que cuando un particular interpone juicio contencioso administrativo en contra de una resolución recaída a un recurso, la litis se constriñe en determinar la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada así como de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo al particular, siempre y cuando la autoridad administrativa se haya pronunciado previamente sobre la legalidad de ésta última; hipótesis que constituye el tema a estudio.

En este orden de ideas, a fin de aterrizar las consideraciones anteriores, debemos apuntar lo que se entiende por *litis*.

La controversia administrativa es un medio de defensa del gobernado en contra de los actos de autoridad, por abuso de ésta en el ejercicio de sus facultades competenciales, o por una clara infracción a los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Así, toda controversia administrativa tiene como presupuesto la revisión de un acto de autoridad, en cualquiera de sus modalidades, a condición de que se haya emitido por autoridad administrativa y tenga trascendencia en la esfera jurídica del gobernado.

Esta confrontación de intereses lleva a las partes a plantear el conflicto ante el tribunal administrativo, a partir de la demanda y de la contestación de aquélla. De esta suerte, los hechos y el derecho invocado en la demanda y en la contestación de demanda dan lugar a la litis o litigio.

La palabra litigio encuentra el significado de controversia, y en sus raíces *lis, litis*, define disputa o alteración en juicio; según define Hugo Carrasco Iriarte, se trata de *“la determinación del punto central de controversia sometida a la decisión de un juez o tribunal.”*<sup>59</sup>

En efecto, la pretensión y la resistencia a esa pretensión constituyen los elementos necesarios para la existencia de un litigio, pues el litigio no surge jurídicamente si no hay un sometimiento de interés de una de las partes contendientes a la pretensión de su contraria.

En este sentido, la litis, en el juicio contencioso administrativo, se establece conforme a las reglas de los artículos 212 y 213, en relación con los diversos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación. De esta guisa, el órgano jurisdiccional debe analizar los hechos y conceptos de anulación propuestos en la demanda y la refutación que llegue a dar la autoridad a través de su contestación. Y también deben confrontarse los razonamientos de ambas partes con el acto de autoridad impugnado.

#### **4.4. La fijación de la litis en el debate procesal.**

*“Se dice y con razón que el punto más relevante del acto jurisdiccional de un Tribunal lo constituye, sin duda, la emisión de la sentencia. Con ella no sólo se refleja la actuación de las partes en el proceso sino que se soluciona el conflicto*

---

<sup>59</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales*, 5ª edición, Iure Editores, México, 2001, pág. 98.

*jurídico que constituyó la controversia y, por tanto, es el acto más importante en todo un sistema de impartición de justicia.*<sup>60</sup>

Por tal motivo, se hace necesario determinar el momento en que queda establecida jurídicamente la *litis* en el Juicio Contencioso Administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en especial tratándose de la impugnación de las resoluciones recaídas a los recursos administrativos, al ser el tópico materia del presente estudio.

Como ha quedado precisado, la *litis* se fija o se integra con los conceptos de nulidad expresados en la demanda en contra del acto impugnado, con la contestación de demanda y, en su caso, con los argumentos que conforman la ampliación a la demanda y con la contestación a dicha ampliación, por supuesto todo ello en relación a la resolución impugnada; entonces, es éste el momento en que jurídicamente queda establecida la *litis*.

Lo anterior es así, toda vez que sobre estos aspectos planteados por las partes durante la fase de la instrucción resolverá la Sala del conocimiento al estar constreñida a examinar todos los puntos, -que son los que integran la *litis*-; esto es, precisamente su integración o fijación constituye el planteamiento fundamental sobre el que el juzgador estará limitado al momento de resolver el conflicto por medio de la sentencia respectiva.

El mismo criterio se vislumbra de la tesis número I.13o.A.60 A, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, página 1387, emitida por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que dispone:

**“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL  
Y ADMINISTRATIVA. SUS REQUISITOS CONFORME AL**

---

<sup>60</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. “XIII Reunión Nacional de Magistrados”, México, 2004, pág. 323.

**ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-** A partir de la reforma al artículo 237, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación de treinta y uno de diciembre de dos mil, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra obligado a resolver la pretensión del actor que se deduzca de su demanda de nulidad, en relación con el acto impugnado. De este modo, una violación a dicho precepto no se configura necesariamente por la omisión de estudiar un argumento de la contestación de la demanda, sino mediante el hecho de que no se resuelva la verdadera pretensión del actor deducida de su demanda. Ello es así, porque el análisis de los agravios debe hacerse en relación con el acto impugnado y con los argumentos de la contestación de la demanda que sean necesarios para resolver la pretensión del actor, esto es, la litis en el juicio de nulidad se integra con el acto impugnado y aquellos argumentos de la contestación que sean necesarios para resolver la pretensión planteada, sin que necesariamente se deba obligar a la Salas a considerar todos y cada uno de los argumentos de la contestación, si éstos no se requieren para resolver la pretensión del actor. A la obligación de analizar la pretensión que se deduzca de la demanda en relación con el acto impugnado, concurren las demás exigencias previstas en los párrafos subsecuentes del artículo en comento, es decir, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho; que pueden invocarse hechos notorios; que deben analizarse en primer lugar los argumentos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; que deben corregirse los errores que se adviertan en la cita de preceptos violados; que pueden examinarse en su conjunto los agravios y causales de legalidad pero sin cambiar los hechos expuestos, así como analizar la legalidad de las resoluciones combatidas mediante recursos administrativos en contra de los cuales se haya promovido el juicio de nulidad, siempre y cuando el tribunal cuente con elementos suficientes para ello."

A los anteriores argumentos, debemos sumar la *causa petendi* o causa de pedir en el juicio.

La demanda, además de diversos requisitos de procedibilidad a los cuales ya hemos hecho mención, debe contener la causa de pedir, así como el planteamiento o reclamo de derechos subjetivos.

De esta forma, al quedar establecida la *causa petendi*, debe analizarse ésta, en cumplimiento a la garantía de audiencia; toda vez que la fijación de la litis debe realizarse atendiendo a las cuestiones que se deduzcan de la demanda en

su conjunto, aún cuando los argumentos expuestos por el actor sean equivocados, en términos de lo dispuesto por el artículo 208, fracción VI, en relación con el artículo 237, ambos del Código Fiscal de la Federación; por lo que el juzgador esta obligado a fijar la litis a fin de resolver eficientemente sobre las cuestiones efectivamente planteadas.

Al respecto, es aplicable la Jurisprudencia sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVII, febrero de 2003, tesis I.4o.A. J/20, página 944, que versa de la siguiente forma:

**“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA.-** Del contexto de los artículos 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar sus fallos, resolverán “sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada”, lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Ello implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y de la controversia, tal y como lo ordena el artículo 17 constitucional. En abono a lo anterior, se tiene que el Código Fiscal de la Federación -especialmente en su artículo 237 y demás relativos-, así como criterios jurisprudenciales relativos a su reforma, facultan y conminan a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a pronunciarse sobre aspectos tales como: a) una litis abierta, b) eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, e) corrección de errores en la cita de preceptos y suplencia de agravios, en el caso de ciertas causas de ilegalidad, f) examen conjunto de los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.”



Se determina entonces que la litis en el juicio contencioso administrativo, se fija en el momento en que el actor y el demandado han hecho valer la pretensión y la resistencia a esa pretensión, respectivamente; teniendo siempre en cuenta, que los poderes de la Sala para resolver conforme a derecho sobre la litis, están limitados por la *causa petendi*, excepto tratándose de cuestiones de orden público, donde el órgano jurisdiccional tiene la facultad de estudiarlo aún cuando el particular no lo haya hecho valer en su demanda de nulidad.

Así, el Tribunal no puede dar algo diferente de lo pedido o en mayor cantidad ni por causa distinta, salvo que la Ley autorice la suplencia de la demanda o la causa sea de orden público.

En este orden de ideas, abocándonos al tema en estudio y, como hablaremos posteriormente acerca de las características del sistema "*litis abierta*" en el juicio contencioso administrativo; el particular afectado por un acto o resolución administrativa recaída a un recurso en la fase oficiosa, tiene la posibilidad de demandar a través del juicio contencioso, la nulidad tanto de la resolución recaída a su recurso como el acto o resolución que originó la interposición de ese medio de defensa en aquella parte que continúe afectándolo; en cuyo caso, el Legislador consideró pertinente establecer en el artículo 197, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, la posibilidad de que el actor manifieste en su demanda de nulidad como conceptos de impugnación, cuestiones que no se plantearon en el recurso; supuesto en el cual, es evidente que los agravios hechos valer en el recurso y que continúen afectando los intereses del particular, formarán parte de la *litis*, misma que deberá resolver la Sala del conocimiento en términos de lo dispuesto por el artículo 237, cuarto párrafo del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, al considerarse que, por una ficción jurídica el particular impugna tanto la resolución que resolvió el recurso como el acto que la originó, la *causa petendi* debe ser considerada a la luz de ambas resoluciones; siempre y cuando

la sentenciadora cuente con elementos suficientes para ello, limitante que explicaremos más adelante.

A fin de aclarar lo anterior, es ineludible analizar los sistemas tanto de litis cerrada como de litis abierta, como a continuación se expone.

#### **4.5. La litis cerrada.**

Respecto de la resolución recaída a un recurso administrativo que es combatida por el particular a través del juicio contencioso administrativo, existía la polémica en cuanto a la posibilidad de que el particular haga valer en la demanda de nulidad conceptos de impugnación no expuestos en la tramitación del recurso administrativo, ofreciendo pruebas no propuestas ni exhibidas en la etapa administrativa; intentando así, acreditar tanto la ilegalidad de la resolución impugnada, como de la originalmente combatida.

Una probable y a mi juicio errónea solución ante esta problemática, es el regir al juicio contencioso administrativo, bajo un sistema de *litis* cerrada -actitud que fue tomada en los Códigos Fiscales de la Federación de 1938 y 1967-; bajo la cual, las facultades de la Sala para resolver un litigio, se encontraban limitadas por la causa de pedir expresada únicamente en la demanda. En efecto, conforme al modelo de *litis* cerrada, el órgano jurisdiccional, al emitir la sentencia, debe constreñirse en determinar la legalidad de la resolución impugnada, con base en los argumentos que el particular haya esgrimido en la demanda y la ampliación a la misma, así como en base a las pruebas ofrecidas en el juicio; con la característica de que ni los argumentos hechos valer ni las pruebas ofrecidas pueden ser distintos a lo planteado en el recurso administrativo, excepto tratándose de pruebas supervenientes y respecto de las consideraciones que llegue a emitir la autoridad demandada en su contestación.

En este orden de ideas, si el actor alega en la demanda argumentos que no se hicieron valer dentro del recurso administrativo, el órgano jurisdiccional se ve impedido para analizarlos toda vez que dichos argumentos se excluyen de la *litis*, misma que quedó constituida con la resolución recaída al recurso, con los argumentos hechos valer en la demanda y en la ampliación, en la contestación a la demanda y a la ampliación y, en su caso, con las pruebas ofrecidas por las partes.

Debemos entender que el sistema de *litis* cerrada reúne tales características, porque conforme al mismo, se vislumbra al recurso administrativo como un litigio, entonces, el recurso constituye la base de toda defensa que hagan valer los particulares mediante el juicio contencioso o en su caso, el amparo. Por consiguiente, si el particular impugna la resolución recaída a un recurso administrativo en el juicio contencioso administrativo, la *litis* se fija conforme la *litis* determinada en el propio recurso, habida cuenta de que la única resolución impugnada es la recaída al recurso.

En este sistema, se tiene la idea de que las cuestiones no planteadas en el recurso no pueden ser argumentadas en el juicio de nulidad, porque no fueron materia de *litis* en el propio recurso; y que en todo caso, los únicos conceptos de impugnación operantes, son aquellos que se dirigen a combatir la resolución recaída al recurso y no así a la resolución originalmente recurrida, mismos que de ninguna manera pueden ser distintos a los precisados en el recurso.

Podemos afirmar entonces, que bajo este modelo no se permite que el órgano jurisdiccional analice cuestiones novedosas no expuestas en el recurso, porque tal situación involucraría una sustitución de funciones de la autoridad administrativa, porque la Sala no puede revisar la legalidad de aquello que no fue analizado por la autoridad administrativa conforme a la *litis* planteada en el recurso, máxime que ello equivaldría a un “perfeccionamiento” de la defensa hecha valer por el particular y, por consiguiente, una violación al principio de

equidad procesal, dado que en contraposición a ello, la autoridad no puede mejorar por medio de la contestación la resolución impugnada.

Dicha disparidad supone como fundamento el hecho de que no es equitativo que el particular haga valer cuestiones novedosas que no fueron expuestas en el recurso -no obstante haber tenido la oportunidad de hacerlo-, y que a la autoridad no se le permita mejorar el fundamento y motivo de la resolución impugnada, mediante la contestación de demanda; por lo que se considera que los argumentos de la actora no planteados en el recurso no constituyen puntos controvertidos de la resolución que recae a éste, en virtud de que la resolución impugnada en juicio no los contempló al no tener conocimiento de ellos, por lo que la litis no puede ser modificada atendiendo a dichos argumentos.

En nuestro país, se llegó a ponderar éste último criterio, como consecuencia del Código Fiscal de la Federación de 1967, y muestra de ello lo es la Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala, visible en el Apéndice de 1995, Octava época, Tomo III, parte SCJN, tesis 570, página 411, que dispone:

**“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACION QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS.-** Aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esa disposición con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los

principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al obligar o permitir que la Sala Fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras, no tendrían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen.”

A la luz de este esquema, el recurso adquiere fundamental importancia, dado que en el juicio contencioso administrativo, el órgano jurisdiccional se debe limitar a estudiar la legalidad de la resolución que resolvió el recurso administrativo, conforme los argumentos esgrimidos por la actora en dicho medio de defensa; esto es, el Tribunal se instituye como una autoridad meramente revisora y no de plena jurisdicción; considerándose a ésta como de “segunda instancia” respecto del recurso administrativo.

En efecto, bajo este esquema, la función del Tribunal es simplemente revisar si el actuar de la autoridad demandada con la emisión de la resolución que recae a un recurso, es o no legal a la luz de las manifestaciones emitidas por el gobernado en su recurso, contraviniendo la propia naturaleza y principios de la jurisdicción contenciosa esbozadas en forma meridiana en las primeras líneas expuestas en el cuerpo de este capítulo y que más adelante detallaremos.

Apoya lo anterior, la tesis publicada en la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Tomo LXXVIII, página 1379, que disponía lo siguiente:

**“TRIBUNAL FISCAL, APRECIACION DE LAS PRUEBAS POR EL.-**  
Si habiéndose hecho constar las infracciones cometidas por la parte quejosa, a las disposiciones de la Ley del Timbre y su reglamento, se le fijaron, con el carácter de provisionales, las sanciones respectivas, con motivo de una visita practicada por el inspector de hacienda; debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 192 de ese reglamento, cuando un causante no está conforme con lo que se haya asentado en el informe rendido, a consecuencia de una visita de

inspección, el visitado puede ocurrir en inconformidad, dentro de los diez días siguientes a la fecha de la visita, con objeto de obtener la rectificación del informe, presentando los documentos y pruebas que demuestren al departamento respectivo, que es procedente la rectificación de los hechos consignados en el acta de visita, bien sea porque se haya consignado en el acta de visita, bien sea porque se haya consignado alguna infracción aparente, por virtud de presentación al inspector de los documentos necesarios, o bien porque se haya consignado algún otro hecho que forzosamente necesite de la comprobación documental. Ahora bien, si la parte quejosa no hizo uso de ese derecho, no puede estimarse que la autoridad fiscal se hubiera negado a recibir prueba alguna, o que la propia quejosa no tuvo oportunidad de ofrecerla, durante la tramitación del procedimiento, pues por el contrario, a pesar de haber tenido esa oportunidad, no ofreció sus pruebas ante la autoridad fiscal superior, y en estas condiciones, debe de concluirse que la Sala responsable apreció la resolución impugnada tal como aparece probada ante aquella autoridad fiscal, y consiguientemente, que hizo una correcta aplicación de la fracción VII del artículo 200 del Código Fiscal, que es el precepto aplicable en el asunto, en cuanto dice que se apreciará la resolución impugnada tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal, a menos que ésta se haya negado a admitir pruebas que se ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario, no haya tenido el actor oportunidad de ofrecerlas; y no puede decirse, en caso de que la Sala responsable desestime unas pruebas ofrecidas por la parte actora, que incurre en violación alguna, porque en el Apéndice al Tomo LXIV del Semanario Judicial de la Federación, aparece publicada la tesis 548, que sostiene que el Tribunal Fiscal, dada su naturaleza, debe de examinar y considerar todas las pruebas que se le presenten, aunque no hubiesen sido presentadas ante la autoridad cuyos actos dieron origen a la contienda, porque ese criterio fue sustentado por la Suprema Corte antes de la vigencia del Código Fiscal, es decir, en aplicación de la Ley de Justicia Fiscal, que fue derogada por aquél.”

#### **4.6. La litis abierta.**

Como hemos mencionado, el Tribunal Federal de Justicia Físcal y Administrativa, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal que lo creó, nació como un Tribunal de anulación, sin embargo, esta característica se ha ido modificando con miras a un Tribunal de plena jurisdicción, lo que implica el perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración de justicia; y prueba de ello, lo es la transformación del juicio contencioso administrativo, de un sistema de litis cerrada a un sistema de litis abierta.

En efecto, es en 1996, cuando se amplió la jurisdicción del Tribunal, al facultar y conminar a este Órgano de Justicia, a pronunciarse incluso sobre conceptos de anulación no hechos valer en el recurso administrativo que da origen a la resolución impugnada; circunstancia que desde luego abarca la posibilidad para los particulares de mejorar en la demanda de nulidad los argumentos inicialmente propuestos en el recurso.

A mayor abundamiento, la intención del legislador en relación con la reforma realizada al Código Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre 1995, misma que entró en vigor el 1 de enero de 1996, respecto de los artículos 197, 237 y 238 del citado ordenamiento legal, fue la siguiente.

Privilegiar el estudio de los conceptos de impugnación que puedan llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana, sobre aquellos conceptos que se refieran a cuestiones formales, con la finalidad de evitar reenvíos y costos innecesarios para las partes; otorgar facultad al Tribunal para anular la resolución impugnada por vicios evidentes de ilegalidad, siempre que el particular presente la demanda aún cuando no haga valer los conceptos de anulación correspondientes a la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación de dicha resolución; establecer la disposición relativa a que las sentencias se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, tendiendo la facultad de invocar hechos notorios; facultar al Tribunal para que haga valer de oficio, algunas cuestiones de evidente ilegalidad y; ampliar la jurisdicción del Tribunal, al establecer una litis abierta, brindando la posibilidad a los particulares de hacer valer conceptos de impugnación novedosos no planteados en el recurso y la facultad del Tribunal de resolver el juicio de acuerdo a dichos argumentos; siendo, este último punto al que nos avocaremos.

En este orden de ideas y, como se desprende de la historia, la *litis* abierta nace por la necesidad de los gobernados a que se les administre una justicia completa, esto es, una resolución plena de controversias administrativas, acorde con los principios constitucionales consagrados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde el Tribunal de lo Contencioso analice no solamente cuestiones de forma, sino que resuelva el conflicto de fondo.

Podemos entender entonces, que la *litis* abierta se actualiza cuando un particular ve afectado su interés jurídico por la emisión de una resolución recaída a un recurso administrativo, caso en el cual, se entiende que el particular impugna también el acto originalmente recurrido en la parte en que continúe afectándole, y hace valer en contra de éste nuevos conceptos de impugnación.

De esta forma, definimos "*litis* abierta", como el sistema por medio del cual el gobernado tiene la oportunidad de impugnar, simultáneamente, la resolución que pone fin al recurso administrativo y la que fue materia de dicho medio de defensa; teniendo expedita la facultad de plantear argumentos novedosos, no propuestos en el recurso administrativo, así como ofrecer pruebas no ofrecidas en el medio de defensa hecho valer ante la autoridad administrativa.

Al respecto, es significativa la Jurisprudencia número I.4o.A. J/20, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 944, cuyo contexto queda indudablemente sujeto al principio de Justicia pronta, completa e imparcial previsto en el artículo 17 Constitucional, pues las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir sus sentencias, deben resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda en relación con la resolución impugnada, en un pronunciamiento completo y amplio de la *litis* configurada a fin de resolver el



fondo de la controversia con evidente preferencia respecto de las violaciones formales, criterio que está redactado como sigue:

**"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA.** Del contexto de los artículos 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar sus fallos, resolverán "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada", lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Ello implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y de la controversia, tal y como lo ordena el artículo 17 constitucional. En abono a lo anterior, se tiene que el Código Fiscal de la Federación -especialmente en su artículo 237 y demás relativos-, así como criterios jurisprudenciales relativos a su reforma, facultan y conminan a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a pronunciarse sobre aspectos tales como: a) una litis abierta, b) eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, e) corrección de errores en la cita de preceptos y suplencia de agravios, en el caso de ciertas causas de ilegalidad, f) examen conjunto de los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación."

#### **4.6.1. Justificación de la litis abierta.**

Este sistema, a diferencia de la *litis* cerrada, mismo que encuentra su sustento en los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, reformados en 1995, permite al particular impugnar en el juicio contencioso administrativo ambas resoluciones, esto es, tanto la resolución recaída al recurso administrativo como aquella que dio origen a dicho medio de defensa; hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo y, como consecuencia de ello, permite al particular ofrecer pruebas novedosas, no dadas en el recurso administrativo.

El método de *litis* abierta, se basa en que -como se estableció desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936-, el proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es independiente del recurso administrativo, porque si bien, ambos constituyen medios de defensa a favor del particular, lo cierto es que el juicio de nulidad no es una segunda instancia sino un medio de defensa jurisdiccional por medio del cual, el juzgador de manera autónoma y desligado de la administración pública, analiza la legalidad de una resolución administrativa emitiendo formal y materialmente una sentencia.

En efecto, contrario a los argumentos que sustentan la *litis* cerrada, lo cierto es que el recurso administrativo es un medio de defensa por el cual la autoridad que emitió el acto o su superior jerárquico revisa la legalidad del mismo, sin que para ello intervenga un tercero ajeno a los intereses de las partes (juzgador), por lo que no existe una *litis* y, por consiguiente, no puede suponerse al juicio contencioso como una segunda instancia.

#### **4.6.2. Análisis de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación.**

Si bien, fue desde la emisión de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que el juicio contencioso administrativo comenzó a tener algunos rasgos de un sistema de *litis*

abierta, al no prohibir expresamente a los particulares hacer valer conceptos no propuestos en el recurso administrativo y, por ende, no prohibir ofrecer pruebas novedosas, lo cierto es que fue hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, cuando se determina de forma expresa la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para estudiar tanto la legalidad de la resolución recaída al recurso, como la legalidad de la resolución originalmente recurrida en la instancia administrativa, pretendiendo conseguir con ello la resolución plena de controversias administrativas.

Llama la atención al respecto, la exposición de motivos en relación con la reforma entrada en vigor en 1996, en donde el Legislador argumenta sustancialmente, lo siguiente:

*“Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal. Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el tribunal fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.*

*Asimismo, se establece que el tribunal, al dictar sentencia, deberá abocarse a las cuestiones formales que puedan dar lugar a la nulidad lisa y llana, pero también a las cuestiones de fondo. Ello procurará que los juicios no se limiten a revisar cuestiones formales, alargando innecesariamente los conflictos e imponiendo costos a las partes al reponerse procedimientos y formas viciadas en resoluciones que son ilegales en cuanto al fondo.*

...”

En relación con lo anterior, se arguyó en la exposición de motivos que el recurso administrativo es un medio de defensa que se lleva a cabo en el seno de la administración a fin de que ésta revise los errores en que incurrió. Por tanto, se reafirma que el juicio de nulidad es un medio de defensa jurisdiccional, y cuyo juez está facultado para estudiar a la luz de los argumentos planteados en el juicio, la legalidad tanto de la resolución impugnada como de la originalmente recurrida.

Así, en 1996 entra en vigor la reforma al Código Fiscal de la Federación, por medio de la cual se implementa el sistema de *litis* abierta, quedando redactados dichos artículos como a continuación se transcriben:

**“Artículo 197.-** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se registrarán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

**Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”**

**“Artículo 237.-** Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos 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 qué 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.”

Como hemos visto, es a partir de ésta reforma, que el particular tiene la opción de impugnar en su demanda, tanto la resolución recaída al recurso administrativo como la originalmente recurrida, en la parte que continúe afectando sus intereses, pudiendo hacer valer cuestiones novedosas no planteadas en el recurso y, por consiguiente, ofreciendo nuevas probanzas, a fin de acreditar sus pretensiones, estando la Sala Fiscal obligada a estudiar sobre la legalidad de la resolución dictada en el recurso administrativo, siempre que cuente con elementos suficientes para ello.

En efecto, con la reforma de 1996 se transforma la *litis* en el juicio de nulidad, esto es, de una *litis* cerrada al establecimiento de una *litis* abierta y con ello la facultad del Tribunal de sustituir a las facultades de la autoridad administrativa, examinando de manera inicial argumentos que no fueron propuestos en el recurso; derivado de esta reforma, se amplían las posibilidades de defensa del particular frente a los actos administrativos que emiten las autoridades administrativas.

Ahora bien, los preceptos citados en última instancia, establecen las 4 instituciones siguientes:

- a) En los casos en que se impugne en juicio una resolución recaída a un recurso administrativo, se entenderá impugnada simultáneamente la resolución recurrida.- En esta Institución, el juicio tiene una composición compleja, pues su materia está integrada por las dos resoluciones que afecten al actor; tal circunstancia tiene una consecuencia trascendente, atento al principio de congruencia en sus dos ámbitos, tanto el interno como el externo.

- b)** En estos juicios, el actor está facultado para introducir en su demanda conceptos de impugnación novedosos, es decir, adicionar a los planteados en el recurso contra la resolución recurrida, otros nuevos, respecto de la propia resolución recurrida.- Esta segunda institución es, en estricto sentido, el supuesto de *litis* abierta; la institución de referencia implica como consecuencia un efecto directo a los principios de congruencia y exhaustividad de la sentencia -analizados en el capítulo que antecede-, en otros términos, el efecto jurídico que produce consiste en que los agravios así planteados por el actor, obligan al Tribunal a estudiarlos.
- c)** El Tribunal tiene la responsabilidad, al dictar sentencia en estos juicios, para pronunciarse, tanto sobre la legalidad de la resolución dictada en el recurso, como sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que esta última no satisfaga el interés jurídico del demandante.- En relación con esta tercera institución, resulta claro que la decisión legislativa consiste en que el Tribunal asuma a plenitud la resolución definitiva de la controversia, evitando el reenvío sobre aspectos formales y considerando integralmente el examen de todos y cada uno de los conceptos de impugnación vertidos tanto en lo que concierne a la resolución impugnada como de la resolución recurrida.
- d)** El único supuesto de excepción a la regla inmediata anterior, lo constituye el caso en que el Tribunal no cuente con elementos suficientes para resolver la controversia integralmente.

Hemos de darle especial importancia a la 4ª Institución, dado que es éste supuesto de excepción el que origina confusas y a mi juicio erróneas interpretaciones a los artículos en estudio.

Ello es así, dado que, como se profundizará en temas posteriores, mediante Jurisprudencia emitida tanto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como por el Poder Judicial de la Federación, se ha determinado

que se cuenta con elementos para proceder al estudio de la resolución originalmente combatida, siempre y cuando, el recurso no haya sido desechado, tenido por no presentado o sobreseído y siempre que se cuente con las pruebas suficientes para poder juzgar conforme a derecho.

No obstante, a mi juicio, la salvedad consistente en que el Tribunal no cuente con elementos suficientes para estudiar la resolución originalmente recurrida en la instancia administrativa, sólo puede entenderse configurada cuando en el juicio existe una deficiencia en su integración, es decir, cuando por cualquier circunstancia no existen los elementos probatorios que permitan al Tribunal el examen integral de la controversia.

A mayor abundamiento, sucede con cierta frecuencia, que las partes omiten ofrecer las pruebas suficientes o adecuadas, lo que provoca que el Tribunal carezca del expediente administrativo o de las constancias pertinentes e idóneas del mismo, y con ello se impide resolver sobre la cuestión efectivamente planteada.

En esta tesitura, si en autos constan los documentos y pruebas necesarias para estudiar sobre la legalidad del acto recurrido, tales como el propio recurso administrativo, las pruebas ofrecidas por el particular en el recurso y de ser necesario con el expediente administrativo, es evidente que el órgano jurisdiccional debe proceder a su estudio y no declarar una nulidad para el efecto de que la autoridad administrativa proceda a su estudio y resolución.

Analizadas las Instituciones establecidas en los artículos 197 último párrafo y 237 cuarto párrafo del Código Fiscal de la Federación, vigentes a partir del 1 de enero de 1996, podemos entender que para que surta la hipótesis contenida en el artículo 197 último párrafo, el actor debe expresar en su demanda, conceptos de impugnación en contra del acto originalmente recurrido, pudiendo hacer valer

cuestiones novedosas, siempre y cuando impugne también la resolución recaída a la instancia administrativa, enderezando argumentos en contra de esta última; ya que de lo contrario, los argumentos novedosos resultarían ineficaces considerando que si no se hacen valer argumentos en contra de la resolución recaída al recurso, es evidente que ésta no afecta los intereses de la actora y, por consiguiente, la originalmente recurrida tampoco.

Refuerza lo anterior, la Jurisprudencia sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, febrero de 2001, Tesis VI.1o.A. J/14, página 1664, que versa de la siguiente forma:

**“JUICIO DE NULIDAD. LITIS ABIERTA, INTERPRETACIÓN QUE SE LE DEBE DAR AL PRINCIPIO DE, CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-** De la interpretación al principio de la litis abierta contemplado en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que textualmente dice: "... Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.", se desprende que la autorización para formular conceptos de anulación impugnándose tanto la resolución que pone fin al recurso, como la reclamada dentro de diverso medio ordinario de defensa, no autoriza el demandar la nulidad de ésta, dado que se subsume en la nueva, aunque la litis abierta permita tomar en consideración los conceptos de nulidad destinados a combatir los fundamentos de la primeramente dictada cuando el agraviado considere que le continúa afectando.”

En este orden de ideas, si del estudio de ambas resoluciones, se determina que el acto originalmente recurrido es ilegal, la resolución impugnada directamente en el juicio contencioso administrativo (la recaída al recurso) deberá ser declarada nula, por ser fruto de un acto viciado.



Aunado a lo anterior y como es de explorado derecho, para acreditar su pretensión, el actor debe ofrecer las pruebas que considere pertinentes; en este entendido, cuando un particular interpone un juicio contencioso administrativo en términos de lo dispuesto por el artículo 197 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, y hace valer conceptos de impugnación novedosos en contra de la resolución originalmente recurrida, puede ofrecer pruebas que no fueron del conocimiento de la autoridad demandada al no haber sido ofrecidas en el recurso, para acreditar su pretensión, máxime que en un proceso jurisdiccional, el que afirma está obligado a probar, por lo que la Sala esta obligada a admitir, desahogar y valorar las pruebas ofrecidas para demostrar los hechos constitutivos de su acción.

En efecto, si bien ninguno de los artículos en estudio precisa la facultad para el particular de ofrecer pruebas novedosas, lo cierto es que tal circunstancia se desprende de la sana interpretación de los mismos, en relación con lo dispuesto en los artículos 208 fracción V, 209 fracción VII y 230 del Código Fiscal de la Federación, dado que es a través de estas pruebas que podrá la actora acreditar su pretensión en relación con los novedosos conceptos de impugnación, argumento que es compartido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de la Jurisprudencia visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, tesis 2a./J. 69/2001, página 223, cuyo rubro y contenido fueron transcritos en el capítulo que antecede, por lo que se tiene aquí por incrusto como si a la letra se insertase en obvio de repeticiones innecesarias.

#### **4.7. El reenvío en el juicio contencioso administrativo.**

Íntimamente ligado con el tópico que antecede, se encuentra el del reenvío; que constituye una de las dificultades más frecuentes que se presentan en el juicio contencioso administrativo, dada la cantidad cada vez mayor de emisión de sentencias de reenvío.

La figura jurídica del reenvío se actualiza cuando un particular interpone juicio contencioso en contra de un acto emanado de un procedimiento administrativo, específicamente, en contra de una resolución recaída a un recurso administrativo y, el Tribunal emite sentencia absteniéndose de resolver el fondo del litigio y, atendiendo a conceptos de violación o agravios de carácter procedimental, decide el juicio en el sentido de ordenar la reposición del procedimiento.

Como es de explorado derecho, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional, tiene la obligación de responder a la petición que le es hecha por los particulares mediante el planteamiento de conceptos de nulidad -de los que se desprende la *causa petendi*-; conforme a las garantías de legalidad, audiencia, seguridad jurídica, derecho de petición y fundamentación y motivación, consagrados en los artículos 8, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; estando el órgano jurisdiccional obligado a analizar dichos argumentos, independientemente de que éstos se apoyen en violaciones de fondo, del procedimiento o de carecer formal.

Sin embargo, en el supuesto en que el particular haga valer en su demanda diversos conceptos de impugnación, el Tribunal deberá estudiar, primero aquellos conceptos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y sólo en caso de que no existan argumentos que lleven a la declaratoria de nulidad lisa y llana, la Sala se ocupará de analizar aquellos conceptos que puedan llevar a declarar una nulidad para efectos, por vicios de forma o en el procedimiento, en cuyo caso, la Sala deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada; argumento que encuentra su sustento legal en el párrafo segundo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, cuyo texto vigente es del tenor siguiente:

**“Artículo 237.-** Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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 o resolución 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.”

Conforme a lo anterior, podemos deducir que, cuando el órgano jurisdiccional ha analizado los diversos argumentos esgrimidos por la actora y no encuentra elementos suficientes para entrar al estudio de fondo del asunto y resolver la pretensión efectivamente planteada, procede declarar una nulidad para efectos de que la autoridad demandada subsane vicios de forma o del procedimiento, caso en el cual, se configura el reenvío.

#### **4.7.1. Causas del reenvío.**

Bajo esta primera perspectiva, cuando el órgano jurisdiccional declara una nulidad para efectos, por vicios procedimentales o por cuestiones de forma, ello obedece a que ha estudiado previamente los argumentos de fondo, sin que éstos hayan resultado fundados, o bien, a que el particular únicamente alegó en su demanda vicios procedimentales o de forma.

En estos términos, el supuesto por el que se actualiza la figura jurídica del reenvío en el juicio contencioso administrativo es tratándose de un acto proveniente de un recurso administrativo.

A mayor abundamiento, cuando se impugna una resolución recaída a un recurso, el acto impugnado lo constituye tanto la resolución impugnada, como la resolución que dio origen a la misma; a este respecto y, en términos de lo dispuesto en el artículo 237 segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación, al momento de emitir sentencia definitiva, la Sala debe estudiar los conceptos de ambas resoluciones en forma conjunta, en el orden que se señala a continuación:

- a) Los asuntos de orden público; en cuyo caso la Sala no requiere que los haga valer el particular para poder pronunciarse al respecto, como cuando se trata de la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación de dicha resolución, como se desprende del artículo 238 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación.
- b) Aquellos conceptos encaminados a combatir vicios de fondo de la resolución impugnada; por medio de los cuales el actor argumenta la ilegalidad en términos de cualquiera de los supuestos previstos por lo dispuesto en el artículo 238 fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

- c) En los que se aleguen vicios de forma en el procedimiento administrativo, en términos de las fracciones III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.
- d) Conceptos de impugnación en los que se combate el documento que contiene la resolución impugnada por vicios de forma en términos de lo dispuesto por el artículo 238, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, si bien es cierto que en ocasiones el reenvío es necesario y a mi juicio apegado a derecho -cuando la sentenciadora no cuenta con elementos suficientes para entrar al fondo del asunto-, también es cierto que hay casos en que la sentencia deriva de una indebida interpretación de la ley, supuesto que se concretiza cuando la sentenciadora reenvía el asunto a la autoridad administrativa, porque a su parecer no cuenta con facultades conferidas por Ley para entrar al fondo del asunto.

A mayor abundamiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, debe considerarse que se impugna tanto la resolución recaída al recurso como la resolución originalmente recurrida, en la parte en que continúe afectando los intereses del particular y en consecuencia, debe estudiarse -siempre que cuente con los elementos suficientes para ello- el fondo del asunto, independientemente de si la autoridad administrativa resolvió el recurso declarándolo infundado, sobreseyéndolo, desechándolo o teniéndolo por no presentado -supuestos en los cuales puede configurarse la figura jurídica del reenvío-.

Expusimos anteriormente que los poderes del Juzgador para resolver el contencioso administrativo, se encuentran limitados por la *causa petendi*; de forma tal que, conforme a lo dispuesto por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, el Tribunal está obligado a analizar los argumentos expuestos por la actora en la demanda de nulidad en contra de la resolución recaída al recurso

administrativo, aún cuando la instancia se haya desechado, tenido por no presentada o sobreseído; con la excepción que para que el juzgador pueda resolver respecto de la legalidad de la resolución recurrida, debe contar con los elementos suficientes para ello; de lo contrario el asunto será válidamente reenviado a la autoridad demandada a fin de que subsane las violaciones de fondo o de procedimiento en que haya incurrido en la emisión de la resolución recaída al recurso administrativo y proceda al estudio de fondo de la cuestión originalmente planteada.

A fin de aterrizar lo anterior, se hace necesario realizar una estimativa del criterio que utiliza el Tribunal al momento de emitir sentencias respecto de juicios instaurados en contra de resoluciones recaídas a recursos administrativos.

- a) Primero analiza los asuntos de orden público de la resolución recaída al recurso, así como de la originalmente recurrida siempre que cuente con elementos suficientes para ello.
- b) Si éstos no resultan fundados, procede al estudio de la legalidad de la resolución originalmente recurrida por medio de la resolución impugnada, **siempre que dicho medio de defensa haya sido procedente**; estudiando primero argumentos de fondo y posteriormente argumentos en contra del procedimiento y de forma.
- c) Si la Sala considera infundados los argumentos cuyas características encuadran en los dos incisos anteriores, estudia los argumentos de forma en contra de la resolución impugnada.

Haciendo hincapié en el inciso b), si el medio de defensa hecho valer ante la autoridad administrativa **resultó infundado**, válidamente la Sala procede, por medio de la resolución recaída al recurso, al estudio de la legalidad del acto originalmente recurrido, determinando que la litis la constituyen los argumentos hechos valer tanto en contra de la resolución impugnada como en contra de la resolución originalmente recurrida; así, solo en caso de que la ilegalidad de la

resolución recaída al recurso se configure por una omisión respecto al procedimiento y la Sala no cuente con las pruebas suficientes para proceder a su estudio, el Tribunal reenviará el asunto a la autoridad administrativa, para que subsane tal omisión; caso en el cual, considero que el reenvío es prudente y apegado a Derecho.

En este sentido se pronuncia la Segunda Sección del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, como se desprende de la Tesis III-TA-S-II-52, consultable en la Tercera Época de la Revista del Tribunal, Año XI. No. 127. Julio 1998, página 179, que dice:

**“CONCEPTOS DE ANULACIÓN.- EXCEPCIÓN AL ORDEN DE PRELACIÓN EN SU ESTUDIO.-** Conforme a lo previsto en el párrafo segundo, del artículo 237, del Código Fiscal de la Federación, en la emisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, se deberá analizar primero aquellas causas de ilegalidad que puedan dar lugar a la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; sin embargo tratándose de una resolución que resuelve un recurso administrativo interpuesto, se debe atender primero a aquellos conceptos de anulación en los que se plantean vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de la resolución, verbigracia la omisión en el estudio de algún agravio (s) o en la valoración de pruebas exhibidas con el recurso, ya que de determinarse la existencia de alguno de estos vicios, procede declarar la nulidad de la resolución combatida en el juicio, a fin de que se reponga el procedimiento; sin embargo, si se tienen elementos suficientes deberá analizarse la legalidad del acto recurrido en la fase administrativa, en la parte en que no se satisfizo el interés jurídico del promovente, realizándose el pronunciamiento que en derecho proceda, tal y como lo establece el último párrafo del citado precepto legal.”

Sin embargo, la indebida interpretación surge cuando el medio de defensa hecho valer ante la autoridad administrativa se **tuvo por no presentado, desechó o sobreseyó**; a este respecto, **conforme al criterio del Tribunal -mismo que es avalado por el poder Judicial-, la litis se constriñe en establecer la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada en cuanto tuvo por no presentado, desechó o sobreseyó el recurso, y de ser ilegal, se reenvía a la autoridad administrativa, para que en su caso admita y resuelva el recurso interpuesto;**

argumentando que no puede entrar al análisis y resolución del acto originalmente recurrido, porque es requisito *sine qua non* para proceder a su estudio, que el recurso administrativo haya sido admitido y procedente, fundando su actuación en la interpretación de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación.

Es este último supuesto de reenvío, el que a mi juicio carece de sustento jurídico y, en consecuencia se aparta de la legalidad con que toda Sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe contar, como se demostrará en los temas posteriores.

#### **4.7.2. Consecuencias del reenvío.**

Cuando el Tribunal emite una sentencia y como consecuencia de la determinación alcanzada en la misma, reenvía el asunto a la autoridad administrativa para que subsane el error cometido y emita una nueva resolución, puede ocurrir que esta nueva resolución no afecte los intereses jurídicos del particular y por consiguiente, que no impugne el nuevo acto.

Sin embargo, como ocurre en la mayoría de los asuntos, al dictarse sentencias para el efecto de que la autoridad reponga su procedimiento, la autoridad emite una nueva resolución que continúa afectando los intereses del particular, y por consiguiente, se grava al actor con la carga de tener que soportar un segundo proceso contencioso una vez subsanada la irregularidad procedimental o de forma en que incurrió la autoridad administrativa.

A mayor abundamiento, aunque varios de los supuestos de reenvío se dan como consecuencia de errores procedimentales cometidos por las autoridades administrativas y fiscales, así como por la omisión de los particulares de exhibir en juicio los documentos tendientes a acreditar su pretensión, lo cierto es que la actualización de dicha figura, afecta al particular en tanto que se alarga indefinidamente el tiempo de resolución de un conflicto y lo obligan a interponer



juicios y recursos que le imponen perjuicios económicos; y afecta a la autoridad administrativa y al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en tanto que aumenta la excesiva carga de trabajo con que cuentan hoy en día.

#### **4.8. Las sentencias de reenvío como resultado de la indebida interpretación de la ley.**

Como ha quedado precisado, conforme al criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando un particular interpone un recurso administrativo y la autoridad que conoce de él lo resuelve en el sentido de tenerlo por no presentado, desecharlo o sobreseerlo y el particular impugna dicha resolución, la Sala sólo puede pronunciarse sobre la legalidad de dicha determinación, viéndose impedida para resolver sobre la legalidad de la resolución originalmente recurrida, porque al haberse tenido por no presentado, desechado o sobreseído el recurso, el Órgano Jurisdiccional no cuenta con los elementos suficientes para proceder a su estudio en términos de lo dispuesto por los artículos 197 último párrafo y 237 penúltimo párrafo, ambos del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido, existen tesis y Jurisprudencias emitidas tanto por el propio Tribunal como por el Poder Judicial que indican que de la interpretación de los artículos citados anteriormente, se desprende que para poder entrar al análisis y resolución del acto originalmente combatido, el recurso intentado debe ser admitido y ser procedente, ya que de lo contrario el Tribunal se encuentra impedido para proceder al estudio de fondo del asunto.

Por consiguiente, si el Órgano Jurisdiccional determina que fue ilegal la resolución que tuvo por no presentado, desechó o sobreseyó el recurso, declara una nulidad para efectos, en términos de lo dispuesto por el artículo 238 fracción III del Código Fiscal de la Federación, reenviando el asunto a la autoridad administrativa a fin de que admita el recurso y lo resuelva.

El anterior criterio se corrobora con la tesis visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Año IV, enero de 2004, tesis V-P-SS-379, página 65, que determina lo siguiente:

**“SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- NO ESTAN OBLIGADAS AL ANÁLISIS DEL FONDO DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, SI LA AUTORIDAD DESECHA EL RECURSO INTERPUESTO.-** Conforme a lo preceptuado por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal deben entender que simultáneamente se impugna la legalidad de la resolución recurrida, cuando al resolverse un recurso administrativo no se satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste así lo plantee en juicio; y asimismo, acorde con el último párrafo del artículo 237 del citado Código, las sentencias del juicio contencioso administrativo deben pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, si la Sala cuenta con elementos suficientes para ello; no obstante, se da el caso de la excepción a tal obligación, cuando la autoridad demandada no se ha pronunciado sobre el fondo del acto recurrido, por haber desechado el recurso al considerarlo improcedente. En efecto, de una interpretación integral de ambos preceptos, resulta fundada esa excepción, porque al no haberse analizado la cuestión de fondo por la autoridad, la Sala no cuenta con los elementos necesarios para estudiar la procedencia de los agravios esgrimidos en contra de la resolución recurrida, ni lógicamente determinar la ilegalidad en su caso, de la parte en que la autoridad no satisfizo al recurrente, ya que no existe tal determinación.”

En este mismo sentido se pronuncia el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, como se desprende de la Jurisprudencia visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, enero de 2003, tesis VI.2o.A. J/3, página 1656 que dispone lo que a continuación se transcribe:

**“LITIS ABIERTA, EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA, CONFORME CON LO SEÑALADO POR LOS ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Del análisis sistemático de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se advierte una excepción al principio de litis abierta, a la que hace referencia el primero de los preceptos legales citados; dicha hipótesis se configura en los casos de las sentencias que emitan las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que resuelvan sobre la legalidad de una resolución dictada en un

recurso administrativo, y no se cuente con los elementos necesarios para resolver su impugnación, por parte del propio tribunal, dentro del juicio de nulidad. Pensar lo contrario, llevaría al absurdo de estimar que la Sala Fiscal pudiera emitir una resolución sin contar con la información y documentación indispensable del recurso, como sería el caso de pronunciarse sobre la legalidad de un acto, cuando no se ha resuelto sobre la procedencia o no del recurso intentado, situación en la cual se genera la excepción al principio de litis abierta establecida por el artículo 197 del código tributario federal.”

En mi opinión, los argumentos anteriores carecen de sustento jurídico y contrarían el espíritu de la ley; porque de acuerdo con la ampliación de la jurisdicción del Tribunal en la multicitada reforma de 1996 (*litis abierta*), la *litis* debe integrarse con todos los elementos del juicio (demanda, ampliación de demanda, contestación, contestación a la ampliación), así como por los agravios hechos valer en el recurso administrativo que continúen afectando los intereses del particular (siempre que se hagan valer en la demanda de nulidad); de tal suerte que, la función jurisdiccional se constriñe a un estrato de los puntos litigiosos, esto es, la causa petendi; por lo tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta obligado a analizar, conforme a la *litis* abierta los argumentos expuestos en el recurso administrativo, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, independientemente del sentido de la resolución recaída al recurso administrativo; **máxime que de los artículos 197 último párrafo y 237 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación, no se desprende lo contrario.**

A fin de acreditar lo anterior, es preciso atender al siguiente silogismo:

Entendemos que el artículo 133, fracción I del Código Fiscal de la Federación, vigente a la fecha, precisa textualmente lo siguiente:

**“Artículo 133.- La resolución que ponga fin al recurso podrá:**

**I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.**

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 de este Código.”

De la lógica y coherente interpretación del artículo precisado con antelación, se desprende que los actos administrativos por medio de los cuales se tiene por no interpuesto, se desecha o se sobresee un recurso administrativo, **constituyen resoluciones que ponen fin al recurso** y, en este entendido, es evidente que no pueden ser excluidos de los supuestos de la *litis* abierta que se instituyó con motivo de la reforma realizada a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación el 15 de diciembre de 1996.

En esta tesitura, independientemente del significado filológico de ‘resolución’ -mismo que se encuentra en el tema 2.8.3.4 de la presente tesis-, lo cierto es que conforme a la interpretación del artículo apenas transcrito, se entiende también por ‘resolución’ aquel acto por medio del cual la autoridad desecha, tiene por no presentado o sobresee un recurso –entre otros-.

Ahora bien, resulta trascendental analizar lo dispuesto en el artículo 197 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, vigente a la fecha, que precisa lo siguiente:

**“Artículo 197.- (...)**

**Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo**, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

Conforme a este artículo, entendemos que si un particular impugna una resolución recaída a un recurso administrativo porque **no satisface sus intereses**, se entiende que impugna también la resolución recurrida **en la parte que continúe afectándolo** (entendiéndose que los agravios hechos valer en el recurso que no son expresados en la demanda ya no afectan sus intereses); así, resulta lógico que el acto primigenio sigue afectando el interés jurídico del demandante, porque de haberse satisfecho su interés, es claro no tendría que promover el juicio contencioso administrativo.

Debo resaltar que el artículo en comento, no establece textualmente que sólo en caso de que el recurso administrativo haya sido admitido o procedente debe entenderse que se impugna también la resolución recurrida; por el contrario, del artículo se desprende una amplitud de aplicación para **todas aquellas resoluciones recaídas a un recurso administrativo**, sin importar en que sentido haya sido resuelto éste.

Por su parte, el penúltimo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación dispone lo siguiente:

**“Artículo 237.- (...)**

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.

...”

Este artículo refiere a los lineamientos que deben cumplir las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y al respecto, precisa que cuando se resuelva sobre la legalidad de **una resolución dictada en un recurso administrativo**, el Tribunal deberá pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico de la actora, siempre que cuente con **elementos suficientes para ello**.

En este sentido, de dicho enunciado genérico no se desprende ninguna limitante, en tanto que, al igual que el artículo 197 del citado ordenamiento legal, solo habla de las resoluciones dictadas en un recurso administrativo.

En las anotadas consideraciones, podemos entender que si el acto de autoridad administrativa, por medio del cual tiene por no presentado, desecha o sobresee un recurso, **constituye una resolución administrativa recaída a un recurso administrativo** en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, entonces se encuentra en el supuesto previsto en los artículos 197 último párrafo y 237 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación; por consiguiente, el órgano jurisdiccional se encuentra plenamente facultado, para proceder al estudio de la resolución originalmente recurrida, dado que el acto originalmente recurrido continúa causando afectación a sus intereses.

A mayor abundamiento, estos artículos indican que la Sala se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte en que continúe afectando los intereses del particular; entonces, si un gobernado interpone un recurso administrativo y la autoridad lo tiene por no interpuesto, lo desecha o lo sobresee, y como consecuencia de ello el particular interpone juicio contencioso administrativo, es evidente que continúa viendo afectados sus intereses por la **emisión del acto originalmente combatido**, mismo que no fue materia de estudio en el recurso por la forma en que la autoridad resolvió el mismo.

**Entonces, en el juicio contencioso administrativo, el particular no se duele de que el recurso se le tuvo por no presentado, se desechó o en su caso se sobreseyó, sino que, se duele que con motivo de tal actuación, el acto originalmente recurrido continúa afectando sus intereses, sin que se resuelva algo a ese respecto.**

En tales consideraciones, la *causa petendi* (lo que se pide) en este supuesto, la constituye el estudio y consecuente declaración de nulidad de la resolución originalmente recurrida; por tanto, si bien es cierto que la *litis* debe constreñirse primeramente en determinar si la actuación de la autoridad demandada al haber tenido por no presentado, desechado o sobreseydo el recurso fue ilegal, cierto es también que, dada la causa petendi, el órgano jurisdiccional debe —una vez determinada la ilegalidad de la resolución impugnada— proceder al estudio y resolución del acto recurrido originalmente, siempre que cuente con elementos suficientes para ello, y no reenviar el asunto a la autoridad administrativa para que admita y resuelva el recurso intentado.

Cabe reiterar que cuando el artículo 237 penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación indica “*si se cuenta con elementos suficientes para ello*”, no refiere a que es requisito *sine qua non* que el recurso administrativo haya sido admitido y procedente, sino a que se cuente con las pruebas y documentos suficientes y necesarios para proceder a su estudio, como reiteradamente lo ha sostenido tanto el Poder Judicial como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, circunstancias que fueron analizadas en el tema 4.6.2 del presente trabajo de tesis.

A lo anterior, hemos de sumar el hecho de que uno de los fundamentos de la *litis* abierta, lo compone que el recurso administrativo **no constituye una instancia jurisdiccional**, por consiguiente, el juicio de nulidad no es una segunda instancia sino que es un medio de defensa jurisdiccional en el que el juzgador de manera autónoma y desligado de la administración pública, analiza la legalidad de

una resolución administrativa emitiendo formal y materialmente una sentencia; entonces, el Tribunal no requiere una pronunciación previa respecto al fondo del asunto para poder impartir justicia de forma completa.

Asentado lo anterior, a mi juicio, existe una indebida interpretación por parte tanto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como del Poder Judicial, en tanto que el órgano jurisdiccional debe entrar al estudio de los argumentos del actor hechos valer en contra del acto originario y resolverlos como en derecho corresponde, pues sólo de esa manera el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estaría dando pleno cumplimiento a los mandatos legales establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

#### **4.8.1. Las sentencias de reenvío violatorias de los principios y garantías que rigen el juicio contencioso administrativo.**

Como consecuencia de la indebida interpretación de la Ley, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por medio de las cuales se declara la nulidad de una resolución que tiene por no presentado, desecha o sobresee un recurso administrativo, para efectos de que la autoridad demandada admita y resuelva el medio de defensa, viola en perjuicio del particular, las garantías de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y audiencia; y los principios de definitividad y exhaustividad; contemplados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, se viola, en detrimento del particular el principio de justicia pronta y expedita.

Ello es así, porque como se ha venido manifestando, ante la evidente falta de justicia completa, la emisión de sentencias de reenvío con motivo del tener por no interpuesto, desecha o sobreseer un recurso administrativo, ocasiona un retraso en la impartición de justicia, dado que no obstante, tener a su disposición



la facultad de resolver el fondo de asunto, esto es, la cuestión efectivamente planteada, se limita a reenviar el asunto a la autoridad administrativa, misma que volverá a emitir una resolución, que seguramente volverá a ser impugnada por el particular ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien tendrá que resolver finalmente sobre el fondo del asunto.

Aunado a lo anterior, las sentencias de reenvío, violan el principio de derecho que indica que *“donde la ley no distingue, el juzgador no debe distinguir”*.

Robustece lo anterior, la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Mayo de 1998, Tesis III.1o.A.55 A, página 1029, que dispone:

**“LITIS ABIERTA. POTESTAD JURISDICCIONAL DE LA SALA FISCAL PARA QUE EN SUSTITUCIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO FISCAL, RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO EN LA FASE ADMINISTRATIVA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL ACTOR. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 237, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-** El artículo 237, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa y seis, al disponer: "... 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.", faculta expresamente a la Sala Fiscal para que en sustitución de la autoridad administrativa (demandada en el juicio de nulidad fiscal), decida sobre la legalidad del acto administrativo, en aquella parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, siempre y cuando cuente con los elementos necesarios para asumir ese conocimiento. Luego, si la Sala Fiscal se negó a decidir sobre la legalidad del acto controvertido en la fase administrativa, aduciendo que la declaratoria de improcedencia del recurso administrativo por parte de la demandada, le impedía hacer aquel pronunciamiento de fondo, a pesar de que previamente determinó que en realidad dicho recurso era procedente, ello involucra una razón que la ley no contempla para excusarse a llevar a cabo ese análisis, ajena a la

prevista en la citada norma legal, como es la de que cuente con los elementos suficientes, condición esta que exclusivamente limita la actuación de la juzgadora para determinar si cabe o no aquel pronunciamiento; desatendiendo el dispositivo legal en comento, así como el principio de derecho que reza: "en donde la ley no distingue, el juzgador no debe distinguir".

En esta tesitura, me parece que la decisión legislativa es muy clara al señalar que en estos casos, debe ser resuelta la controversia de fondo por el Tribunal, la cual está constituida por los argumentos expuestos en el recurso y traídos a juicio mediante la demanda de nulidad, adicionada en su caso con los nuevos conceptos planteados en la demanda; así, el Tribunal tiene obligación de penetrar en la controversia de fondo y resolverla íntegramente, examinando la legalidad de la resolución recurrida.

#### **4.8.2. La jurisprudencia en materia de reenvío.**

Retomando algunos criterios que sustentan lo hasta ahora expresado en materia de reenvío en el juicio contencioso administrativo; considero pertinente hacer mención del Precedente emitido por la Segunda Sección del Pleno de la Sala Superior, consultable en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año X. No. 119. Noviembre 1997, tesis III-PS-II-111, página 60, que refiere a la entrada en vigor de las reformas de 1996 al Código Fiscal de la Federación, que indica lo siguiente:

**"RECURSO DE REVOCACIÓN. LA DISPOSICIÓN CONTENIDA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN VIGOR A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE 1996 DEBE SER ACATADA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE DICTAR SENTENCIA DEFINITIVA, AUN EN AQUELLOS JUICIOS QUE EMPEZARON A TRAMITARSE CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE DICHA REFORMA.-** Si en un juicio que empezó a tramitarse con anterioridad a la entrada en vigor del último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, la parte actora hizo valer cuestiones diversas a las que fueron planteadas en el recurso de revocación, esas cuestiones deben ser analizadas por la Sala responsable, porque la fracción VI del artículo quinto transitorio del Decreto de Reformas al Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la

Federación el día 15 de diciembre de 1995 dispone que a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los recursos administrativos que se interpongan, aun cuando la notificación del acto impugnado se haya realizado antes del 1º de enero de 1996, se tramitarán y resolverán de conformidad con lo dispuesto por las reformas contenidas en el presente decreto, y de donde se tiene que si en el momento en que se dictó la sentencia definitiva correspondiente, ya se encontraba en vigor la reforma aludida, ello constriñe al juzgador a aplicarla y a resolver la controversia planteada también con base en los nuevos conceptos de anulación que la actora introdujo en su escrito de demanda y que son distintos a los esgrimidos en el recurso administrativo; reforma que permite que en el juicio de nulidad se genere una litis abierta, por lo que la demandante se encuentra en aptitud de expresar nuevos conceptos de impugnación diversos a los que fueron materia del recurso administrativo, cuya finalidad radica en que cuando se cuente con elementos suficientes, el Tribunal se pronuncie sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.”

Diversas tesis han sostenido la –a mi juicio- inadecuada interpretación de los artículos 197 último párrafo del Código Fiscal de la Federación en relación con el diverso 237 penúltimo párrafo del ordenamiento citado, por lo que a manera de referencia, cito las tesis emitidas por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XV y X, marzo de 2002 y julio de 1999, Tesis XVI.5º.4ª y III.2º.A.57.A, páginas 1458 y 919, respectivamente, que disponen lo siguiente:

**“SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECEN DE FACULTADES PARA RESOLVER EL FONDO DE LA CONTROVERSIA CUANDO SE DESECHÓ EL RECURSO ADMINISTRATIVO.-** El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, reformado por decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil en el Diario Oficial de la Federación, dispone que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación 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; sin embargo, de ninguna manera concede a dicho tribunal la facultad de sustituir a la autoridad administrativa y pronunciarse sobre las cuestiones no analizadas por la misma, en razón de haber desechado los recursos de revocación, sino que corresponde a dicho tribunal resolver la cuestión planteada, la que se constriñe a decidir si fue legal o no la determinación de la autoridad administrativa, en el sentido de desechar los recursos de revocación interpuestos por el

contribuyente, ya que esas son las resoluciones impugnadas, máxime que dicha autoridad no se pronunció respecto de la inconformidad de fondo planteada por el recurrente, por lo que si la Sala, a fin de resolver la pretensión del actor, deducida de la demanda, más que pronunciarse respecto de las resoluciones impugnadas de nulidad, resuelve el fondo, en atención a los agravios planteados, se aparta de la litis que forma el juicio de nulidad, transgrediendo así lo que establece el precepto legal citado, con la consecuente violación a la garantía de legalidad.”

**“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU ACTUACIÓN CUANDO SE CONTROVIERTE LA LEGALIDAD DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.-** Cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación se controvierta la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, el citado tribunal, en atención a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, deberá determinar primero, si cuenta con elementos suficientes para pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante y en caso de que determine que si se cuenta con esos elementos, deberá entonces pronunciarse sobre la legalidad de esa resolución impugnada y no devolver los autos a la autoridad fiscal que conoció del recurso administrativo correspondiente para que ésta emita la resolución, ello en atención a los principios de celeridad y de economía procesal contenidos en el mismo artículo 237. Lo anterior admite una excepción: cuando la resolución del recurso administrativo verse sobre la procedencia del mismo recurso, pues en esta última hipótesis, el Tribunal Fiscal estaría ante una resolución que nunca analizó la instancia administrativa, lo que le impediría sustituir a la autoridad fiscal en sus funciones, para resolver lo planteado en ese recurso.”

Sin embargo, contrario a lo que precisan las tesis anteriores, lo cierto es que, conforme al estudio realizado en la presente obra, si se trata de una resolución recaída a un recurso administrativo y se cuenta con elementos suficientes para proceder al estudio de la resolución originalmente recurrida, el Tribunal debe avocarse al mismo; como se desprende de la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, mayo de 1998, tesis III.1°.A.54 A, página 1030, cuyo contenido es del tenor siguiente:

**“LITIS ABIERTA. REFORMAS AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (ÚLTIMO PÁRRAFO). OBLIGACIÓN**

**DE LA SALA FISCAL PARA CONOCER SOBRE LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA MEDIANTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO, AUN SOBRE MOTIVOS DE NULIDAD DIVERSOS A LOS PROPUESTOS EN EL RECURSO CORRESPONDIENTE.-** Tomando en consideración la más elemental regla de hermenéutica jurídica, así como la exposición de motivos que el legislador expresó al elaborar la reforma al último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, con fecha 15 de diciembre de 1995, y que entró en vigor el primero de enero siguiente, es a partir de esta reforma que el juicio fiscal válidamente puede considerarse como de litis abierta, ya que en éste, pueden plantearse conceptos de nulidad no propuestos en el recurso administrativo interpuesto ante la autoridad fiscal, resultando la obligación para la Sala Fiscal de entrar al estudio de esos nuevos argumentos del demandante no planteados en el recurso, aun cuando en éste no se haya entrado al fondo de la cuestión debatida, en sustitución de la autoridad demandada, ello, siempre que cuente con los elementos necesarios para hacer el estudio correspondiente.”

#### **4.9. Propuesta.**

Acorde al estudio realizado a lo largo del presente trabajo, al análisis perpetrado específicamente en éste Capítulo y conforme la “identidad jurídica sustancial”<sup>61</sup> se puede concluir que el Tribunal tiene facultades para resolver sobre la legalidad de la resolución recaída al recurso en la parte que no satisfizo el interés del demandante, con independencia del sentido de la resolución recaída al propio recurso, siempre que cuente con elementos sufrientes para ello.

Entendemos que las facultades de la sentenciadora para resolver al respecto, están limitados por la *causa petendi*, lo que implica que si el actor impugna la legalidad del acto recurrido, por no quedar satisfecho su interés jurídico con la resolución recaída a ese medio de defensa, el juzgador esta obligado a resolver sobre la legalidad del acto originario, mediante un pronunciamiento amplio y completo de la *litis* planteada, siempre que cuente con elementos suficientes para ello; a fin de evitar el innecesario reenvío del asunto a la autoridad administrativa para que subsane las violaciones de forma o del procedimiento en que hubiera incurrido y admita y resuelva el recurso interpuesto.

---

<sup>61</sup> GARCÍA MÁYNES, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 336.

En consecuencia, tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como el Poder Judicial, deben trazar y analizar nuevamente, a la luz de los argumentos expuestos en la presente obra, los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, de cuya esencia se desprende la *litis* abierta, porque de la interpretación lógica y jurídica de tales imperativos, se desprende que el Tribunal cuenta con facultades explícitas para proceder al análisis y resolución del acto originalmente recurrido, **aún cuando la autoridad administrativa haya tenido por no interpuesto el recurso administrativo, lo deseche o lo sobresea**, siempre que cuente con los elementos suficientes para proceder a su estudio; en otras palabras, el Tribunal debe replantear la interpretación de dichas disposiciones para resolver en forma completa la controversia planteada en el juicio contencioso administrativo.

Considerar lo contrario, desvirtuaría el motivo de la reforma de dichos preceptos, que fue el de evitar el reenvío y los costos para las partes al tener que interponer nuevos medios de defensa para lograr que finalmente se resuelva el fondo del asunto; así como el impulso dado al Tribunal hacia las facultades de plena jurisdicción.

Entonces, es de concluirse que la interpretación necesaria de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación es la de considerar que nos encontramos frente a preceptos que regulan un camino a la plena jurisdicción y por lo tanto, el poder sustituirse a la autoridad cuando el Tribunal cuente con elementos para ello, pues el contencioso no puede ser concebido como un cause de jurisdicción por la sola legalidad objetiva, sino fundamentalmente como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los gobernados.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El acto administrativo constituye una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, al cual la norma le atribuye determinadas características, como son la intransmisibilidad, la irretroactividad, la revocación, la ejecutoriedad y la presunción de legalidad.

Un acto administrativo, puede darse como resultado de un procedimiento administrativo, mismo que constituye un método determinado por Ley, para ejecutar las leyes administrativas, a fin de contribuir a la perfección de las decisiones administrativas y es, por medio del procedimiento que se asegura el mantenimiento del principio de legalidad.

**SEGUNDA.-** Es esencial que el acto administrativo sea emitido siguiendo las disposiciones legales que para tal efecto el Legislador ha determinado, a fin de salvaguardar las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

En esta tesitura, cuando el particular ve afectados sus intereses por la emisión de un acto administrativo, tiene expedita la facultad de impugnar dicho acto, ya sea por un medio de defensa (interno) interpuesto ante la autoridad emisora del mismo (o su superior jerárquico), o ante un órgano jurisdiccional.

El recurso administrativo, es un medio de defensa hecho valer ante la propia autoridad administrativa por medio del cual, esta revisa a petición del gobernado la legalidad de sus actos, mismo que no constituye una instancia jurisdiccional y que concluye con la emisión de una resolución –acto que puede ser impugnado mediante juicio de nulidad-; por su parte, el medio de defensa interpuesto ante el órgano jurisdiccional (juicio contencioso administrativo), constituye una instancia por medio de la cual el particular demanda la nulidad de

un acto o el reconocimiento de un derecho subjetivo emitido por autoridad administrativa, y conforme al cual, se inicia un litigio.

**TERCERA.-** En otra perspectiva, si bien conforme a la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un Tribunal de simple anulación, teniendo a su cargo la facultad de revisar la legalidad objetiva de los actos emitidos por autoridades fiscales; lo cierto es que a través de los años y como consecuencia del aumento de competencia y a las diversas reformas en cuanto a sus facultades, se ha ido convirtiendo también en un Tribunal de plena jurisdicción, pues ahora no sólo vela por el restablecimiento del orden legal vulnerado, sino que se hace cargo de la afectación causada al derecho subjetivo del administrado, lo cual supone la facultad no únicamente de anular el acto administrativo, sino también la de determinar los derechos del agraviado ordenando a la autoridad administrativa la realización de actos que hagan efectivos tales derechos y en la que los efectos y alcances de la decisión jurisdiccional varían según el tipo de actos que hayan sido objeto de impugnación, decretándose, consecuentemente, la nulidad lisa y llana o para determinados efectos.

Si bien las facultades del Tribunal se dirigen a una jurisdicción plena, éste no puede dar más de lo que pide el particular ni algo diferente, pues incurriría en los vicios de *ultra* o *extra petitia*. Por otra parte, el mismo Tribunal debe conceder la nulidad por la misma causa por la que la solicita el actor; es decir, se encuentra vinculado por la causa petendi, excepto cuando se trata de cuestiones de orden público.

**CUARTA.-** Una prueba evidente de la ampliación de la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la constituye la reforma de 1996 a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, de una *litis* cerrada a una *litis* abierta; en donde, para el caso de que la resolución impugnada sea la recaída a un recurso administrativo, el Tribunal puede entrar al estudio y



resolución del acto originalmente recurrido, en la parte en que continúe afectando los intereses del particular, siempre que cuente con elementos suficientes para ello.

**QUINTA.-** Al reformar las disposiciones del Código Fiscal de la Federación relativas a la *litis* abierta, el Legislador pretendió evitar un reenvío absurdo e innecesario del asunto a las autoridades administrativas demandadas para que subsanen las violaciones de forma o de procedimiento en que hubiera incurrido al dictar su acto o tramitar el procedimiento que le dio origen.

**SEXTA.-** Conforme a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, cuando el Legislador determina que el Tribunal debe 'contar con elementos suficientes' para proceder al estudio y resolución del acto originalmente recurrido, se refiere a los elementos probatorios que permitan efectuar un completo estudio del acto originalmente recurrido, con independencia del sentido de la resolución recaída al recurso; entonces, conforme a dichos artículos no es requisito *sine qua non* para que la Sala estudie el acto originalmente recurrido, que el recurso haya sido estudiado de fondo por la autoridad administrativa.

**SÉPTIMA.-** El Tribunal no sólo puede válidamente actuar como órgano de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, sino que también, si cuenta con los elementos necesarios, tiene facultades de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, pronunciándose respecto de la legalidad de la resolución recaída a dicho recurso en la parte que no satisfizo al particular, ya que si dicha resolución se originó con motivo de un procedimiento forzoso en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada, ésta no se colma con la simple declaración de nulidad del acto para el efecto de que la autoridad administrativa subsane la violación cometida, sino que requiere de un pronunciamiento para no dejar incierta la situación jurídica del gobernado.

**OCTAVA.-** Así, el Tribunal se encuentra ampliamente facultado para sustituir a la autoridad demandada respecto de lo que debió haber resuelto y que no resolvió por haberse tenido por no interpuesto el recurso o por haberse declarado improcedente, siempre y cuando se haya hecho valer en la demanda y se cuente con elementos suficientes para ello.

Si a lo anterior agregamos la posibilidad que tiene el Tribunal para invocar hechos notorios; para estudiar de oficio cuestiones no alegadas como la ausencia total de fundamentación y motivación, así como la incompetencia de la autoridad demandada o de la autoridad emisora de la resolución originalmente recurrida, que son causas evidentes de ilegalidad; la facultad de corregir errores que advierta de la cita de los preceptos violados; la obligación de analizar todos los puntos controvertidos y de privilegiar el estudio de los conceptos de anulación que conduzcan a la declaratoria de nulidad lisa y llana y la facultad de constatar y declarar el derecho subjetivo que en todo caso le asista al actor, nos lleva a concluir que la justicia impartida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe ser completa, acorde con lo establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**NOVENA.-** Si bien el criterio utilizado por el Tribunal al momento de resolver una demanda interpuesta en contra de una resolución recaída a un recurso administrativo, consiste en estudiar la legalidad de la resolución originalmente recurrida, siempre y cuando el recurso haya sido admitido y procedente, atendiendo a la interpretación realizada a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación; lo cierto es que tales argumentos no son acertados, porque no sólo contrarían el espíritu de la ley, sino que de la interpretación literal e integral de los artículos en cuestión, se puede llegar a la conclusión de que es posible otorgar la justicia plena, aún cuando el medio de defensa no haya sido admitido ni procedente.

En este sentido, aún cuando la carga de trabajo existente en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, obliga a las diversas Salas a acelerar y aumentar la emisión de sentencias, también es cierto que dicha carga no les exime de cumplir a cabalidad con las disposiciones que rigen el proceso contencioso administrativo, porque ello va en detrimento de la garantía de justicia pronta y expedita de los particulares, a quienes se les impone la gravosa carga de tener que interponer nuevos medios de defensa, hasta que les sea resuelta la cuestión efectivamente planteada.

Es así, que la indebida interpretación que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los artículos materia del presente estudio, trae como consecuencia la violación a los principios constitucionales consagrados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto por cuanto hace a la independencia del juzgador, como por lo que se refiere a la impartición de justicia pronta y expedita.

**DÉCIMA.-** Queda entonces expedita la facultad para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de replantear y analizar a la luz de los argumentos expuestos en la presente Tesis, la justicia completa con que deben emitir sus sentencias a fin de evitar el reenvío de los asuntos a la autoridad administrativa, conforme a la *litis* abierta instituida en los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación.

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
- 2.- Alcalá Zamora y Castillo, Nieto. Derecho Procesal Mexicano, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 3.- Arellano García, Carlos. Teoría General del proceso, 4ª edición, Textos Universitarios, México, 1999.
- 4.- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, 2ª edición, Cárdenas Editores, México, 1975.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
- 6.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 7.- Calamandrei. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Vol. I, Buenos Aires, 1981.
- 8.- Carrasco Iriarte, Hugo. Glosario de Términos Fiscales, Aduaneros y Presupuestales, 5ª edición, Iure Editores, México, 2001.
- 9.- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México, Colección de Obras Clásicas Tomo I Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.
- 10.- Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano, 1ª edición, Cárdenas Editores, México, 2000.
- 11.- Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo, 1ª edición, Cárdenas Editores, México, 2001.
- 12.- Castrejón García, Gabino Eduardo. Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal, 1ª edición, Cárdenas Editores, México, 2002.
- 13.- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 14.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 1865.
- 15.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, 2ª edición, Editorial Limusa, México, 1989.

- 16.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza. Elementos de Derecho Administrativo segundo curso, 3ª edición, Editorial Limusa, México, 1989.
- 15.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, 3ª edición, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1987.
- 17.- Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- 18.- Fiorini. Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico. Buenos Aires, 1971.
- 19.- Fortshoff, Ernest. Tratado de Derecho Administrativo. I.E.P. Madrid, 1985.
- 20.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
- 21.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 52ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 22.- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, 8ª edición Editorial Harla, México, 1990.
- 23.- González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Editorial Porrúa. México, 2000
- 24.- Kaye, Dionisio J., Derecho Procesal Fiscal, 1ª edición, Editorial Themis, México, 1989.
- 25.- Margain Manautou, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 26.- Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 27.- Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 28.- Martínez Moralez, Rafael I., Derecho Administrativo, 6ª edición, Editorial Harla, S.A., México, 1997.
- 29.- Martínez Moralez, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso, 1ª edición, Editorial Harla, S.A., México, 1991.
- 30.- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

- 31.- Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª edición, Editorial Harla, S.A., México, 1986.
- 32.- Sánchez Gregorio, León. Derecho Fiscal Mexicano, 9ª edición, Editorial Cárdenas, México, 1994.
- 33.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 14ª edición, Tomos I y II, Porrúa, México, 1987.
- 34.- Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 27ª edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- 35.- Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Constitucional Administrativo, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 36.- Villar y Romero. Derecho Procesal Administrativo. Madrid, 1948.

#### **LEGISLACIÓN.**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México, 2004.
- 2.- Código Fiscal de la Federación y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2004.
- 3.- Ley de Justicia Fiscal de 1936 y su Exposición de Motivos (Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936).
- 4.- Reformas al Código Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y su Exposición de Motivos.
- 5.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2004.
- 6.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2004.

#### **HEMEROGRAFÍA.**

- 1.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época, año IV, número 37, enero de 2004, México.
- 2.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Tomo I, Quina Época, año IV, número 42, junio de 2004, México. "Voto particular que formula el

C. Magistrado Luis Carballo Balvanera en el juicio No. 564/02-17-08-4/20/02-PL-03-04 y en el mismo sentido, en el juicio No. 4085/02-17-05-7/26/02-PL-05-04."

3.- XIII Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2004.

#### **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

1.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 9ª edición. Editorial Porrúa, México, 1996.

#### **OTRAS FUENTES.**

1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2004. México, 2004.

2.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. CD-ROM Justicia Fiscal y Administrativa 2003. México, 2003.

3.- Compila VIII. Suprema Corte de Justicia de la Nación México, 2003.