



**“UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO”**

---

---

**“FACULTAD DE DERECHO”**

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS**

“NULIDAD LISA Y LLANA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, CUANDO ÉSTAS SE DICTAN EN CONTRAVENCIÓN DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS O SE DEJAN DE APLICAR LAS DEBIDAS, CON BASE EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**Aurora Posadas Tapia**

**ASESOR:**

**Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles**



*Ciudad Universitaria, México. 2006.*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

---

### **A Dios**

Por concederme la gracia de vivir.

### **A mis Padres**

Por darme la vida y proveerme en todo lo que he necesitado, por apoyarme en todos y cada uno de los obstáculos que en mí vida se me han presentado y sobre todo por enseñarme, que en la vida nada es gratuito y que me debo esforzar para conseguir las metas que me proponga.

En especial te agradezco **Mamá** por tu apoyo incondicional, amor, cariño, alegría, confianza, por impulsarme y sobre todo por ser mi amiga.

### **A mis hermanos Rigoberto y Rocío.**

Por todo su cariño y amor.

### **A José Emiliano.**

Por ser una personita muy especial.

### **A mí querida Universidad Nacional Autónoma de México:**

Por ser un templo de sabiduría que me abrió sus puertas y me acogió como un discípulo.

### **A mis Maestros de la Facultad de Derecho:**

Por compartir conmigo su amplio conocimiento, por su empeño y dedicación sincera.

### **A mi asesor de Tesis:**

Por su paciencia, comprensión y apoyo para la elaboración de este trabajo.

## **AGRADECIMIENTOS**

---

### **Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Por permitirme conocer el Derecho de una manera distinta, y por darme la oportunidad de conocer, crecer y desarrollarme en un ambiente profesional.

### **A la Magistrada Alma Peralta Di Gregorio.**

Por ser una mujer extraordinaria, por tenderme la mano cuando más lo necesité y por enseñarme que a través del estudio, dedicación, disciplina y rectitud se puede lograr el éxito.

### **A la Magistrada Rosa Maria del Pilar Fajardo Ambía**

Por compartir conmigo sus amplios conocimientos, sabiduría y por ser un ejemplo de vida.

### **A mis Amigos**

Por permitirme poseer un tesoro que llevo dentro de mí... a todos Ustedes.

En especial a mi amigo y profesor Alejandro Ramírez Paez, a mis entrañables amigas Bertha y Mayumi.

### **A los Licenciados**

Alberto Mateo Gutiérrez y Mata, Enrique Aguilar, Francisco Eduardo Lastra Lastra.

## INDICE

INTRODUCCION _____	I
CAPITULO I	
EL ACTO ADMINISTRATIVO.	
1.- ANTECEDENTES _____	1
Roma _____	2
Sociedades Antiguas del Medio Oriente. _____	4
Hebreos. _____	7
Griegos. _____	9
Doctrina Francesa. _____	12
Doctrina Alemana. _____	13
2.- FUENTES FORMALES _____	14
3.- DEFINICION. _____	15
4.- NATURALEZA JURIDICA. _____	26
5.- REQUISITOS. _____	31
SUJETO. _____	31
MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD. _____	32
OBJETO. _____	33
FORMA. _____	33
6.- REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. _____	41
Notificación del acto. _____	42
I. Constar por escrito en documento impreso o digital. _____	44
II. Señalar la autoridad que lo emite. _____	46
III. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate. _____	49
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. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa. _____	52
7.- EXTINCIÓN. _____	53

Cumplimiento del objeto, motivo o fin. _____	54
Imposibilidad por hecho sobreviniente. _____	54
Expiración del plazo o Prescripción. _____	55
Acaecimiento de una condición resolutoria _____	55
Rescisión. _____	55
Caducidad. _____	55
Renuncia. _____	56
Revocación administrativa. _____	57
Declaración judicial de inexistencia o nulidad _____	58
Inexistencia _____	59
Nulidad _____	59

## CAPITULO II

### JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE EXTINGUIR EL ACTO ADMINISTRATIVO

<b>1.- NATURALEZA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.</b>	<b>62</b>
<b>2.- COMPETENCIA.</b> _____	<b>69</b>
Incompetencia. _____	75
Sobre constitucionalidad de leyes. _____	76
Sobre actos Políticos o de Gobierno. _____	78
Sobre actos del Poder Judicial. _____	78
<b>3.- LA DEMANDA</b> _____	<b>79</b>
<b>a) PARTES.</b> _____	84
El demandante. _____	87
Los demandados. _____	88
El tercero. _____	89
<b>b) REQUISITOS DE LA DEMANDA.</b> _____	89
Concepto de impugnación. _____	94
Los documentos que se adjuntan a la demanda. _____	104
<b>4.- LA CONTESTACIÓN.</b> _____	<b>108</b>
<b>5.- AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y DE LA CONTESTACIÓN.</b> _____	<b>112</b>
Cuando se impugne una negativa ficta. _____	113
Contra el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación. _____	116
En los casos previstos por el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. _____	119
Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidos por el actor al presentar la demanda. _____	123

CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN. _____	125
<b>6.- LAS PRUEBAS. _____</b>	<b>126</b>
Procedimiento Probatorio. _____	128
a) La confesional. _____	134
b y c) La documental. _____	135
d) La pericial. _____	136
d) La inspección o reconocimiento judicial. _____	138
f) La testimonial. _____	140
<b>7.- ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. _____</b>	<b>140</b>
<b>8.- SENTENCIA.</b>	
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA SENTENCIA</b>	
<b>1.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. _____</b>	<b>156</b>
<b>2.- VALORACIÓN DE PRUEBAS. _____</b>	<b>168</b>
<b>3.- ELEMENTOS DE LA SENTENCIA. _____</b>	<b>174</b>
a) Resultandos. _____	175
b) Considerandos. _____	175
c) Resolutivos. _____	176
<b>4.- FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIAS. _____</b>	<b>176</b>
<b>5.- PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. _____</b>	<b>188</b>
<b>6.-EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD. _____</b>	<b>192</b>
<b>7.- EFECTOS DE LA SENTENCIA. _____</b>	<b>197</b>
a) Validez de las resoluciones administrativas. _____	199
b) Nulidad para determinados efectos. _____	200
c) Nulidad lisa y llana. _____	205
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>NULIDAD LISA Y LLANA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, CUANDO ESTAS SE DICTAN EN CONTRAVENCION DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS O SE DEJAN DE APLICAR LAS DEBIDAS, CON BASE EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 51 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.</b>	
<b>1.- NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. _____</b>	<b>217</b>

2.- CUANDO SE DEJAN DE APLICAR LAS DISPOSICIONES DEBIDAS.	226
3.- CUANDO SE DICTAN EN CONTRAVENCIÓN DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS.	232
4.- CONSECUENCIAS Y OBLIGACIONES A CARGO DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO, DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA.	245
CONCLUSIONES	248
BIBLIOGRAFIA	254
LEGISLACION	256
CONSULTA GENERAL	257



## INTRODUCCION

---

El presente trabajo tiene como finalidad explicar algunas de las reglas que se establecen para declarar la nulidad lisa y llana de los actos o resoluciones que emiten las autoridades fiscales y administrativas, considerando la realidad del ordenamiento jurídico administrativo mexicano.

El juicio contencioso administrativo, es la necesidad de un control jurisdiccional de los actos emitidos por las autoridades que integran la Administración Pública Federal, es decir, es la oportunidad que tienen los administrados de hacer valer sus derechos frente a los actos que lesionan sus intereses jurídicos.

Es claro, que aún estando regidos por un orden jurídico, las autoridades siguen emitiendo actos arbitrarios que lesionan a los gobernados, violentando con ello su esfera jurídica y transgrediendo por ende sus garantías individuales que consagra nuestro Pacto Federal, por tanto, dichos actos o resoluciones deben ser declarados nulos de pleno derecho, evitando que existan reposiciones innecesarias por parte de la autoridad en donde se reparen las deficiencias que cometen y que son manifiestas ante nuestro ordenamiento legal.

Por otra parte, se hace un análisis de los lineamientos que rigen el proceso que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, explicando las cuestiones más importantes que rigen dicho procedimiento, desde la presentación de la demanda, hasta el dictado de la sentencia definitiva; se hace un estudio de las partes que

intervienen en el juicio, los requisitos de la demanda, la contestación, la ampliación, la contestación a la ampliación, los medios y valoración de las pruebas, con énfasis estudio a las causales de nulidad de las resoluciones administrativas.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 51, establece las causales para declarar que una resolución administrativa es ilegal, dentro de las mismas, encontramos la que prevé la fracción IV, en donde se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas en cuanto al fondo del asunto.

Ahora bien, esta causal nos interesa, en virtud de que de actualizarse la autoridad administrativa o fiscal, debe quedar impedida en realizar alguna actuación posterior en razón de la profundidad y trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio causado, es decir, dejar nulo el acto de manera absoluta (lisa y llanamente), siendo obligatorio para la autoridad dejar insubsistente el acto que inicialmente fue impugnado, concediéndole a aquel que la solicita una verdadera Justicia Administrativa.

## CAPITULO I

### EL ACTO ADMINISTRATIVO.

---

#### 1.- ANTECEDENTES

La herencia de la religión dentro de las formaciones sociales como cadena de significados y representaciones ha sido fundamentalmente, la transición de un estado primitivo de inconciencia, egoísmo e indiferencia a otro en el que el sentimiento moral, resultado del pensamiento de la presencia de lo Divino, permite relaciones más duraderas y estables.

La incipiente organización teocrática de las sociedades humanas fue el resultado de que individuos y miembros de la clase sacerdotal convencieran al resto de la comunidad de que existía algo más allá de los fenómenos físicos, ese algo era lo Divino, autonombrándose representantes de esa instancia, razón por la cual, los demás tenían la certeza de que tal creencia era una burda mentira, pero que se mantenía como una forma idónea de extracción del trabajo humano ajeno en beneficio propio.

“La función de los sacerdotes no era meramente ritual, sino que ejercían un “liderazgo” social en función del dominio y monopolio de amplios conocimientos técnicos y científicos dentro de las sociedades agrícolas preurbanas y urbanas, lo que implicó la profesionalización de dicha actividad. La profesionalización de lo sacro era determinada por la complejidad social que se estaba gestando con el advenimiento de la agricultura, (es decir, con el advenimiento de la primera gran revolución tecnológica en la historia de

la humanidad), pues las relaciones sociales dejaban de estar regidas por las reglas familiares, fundamentalmente distribuidas de manera horizontal, para dar lugar a relaciones sociales jerárquicas consecuencia de la nueva organización social, de la nueva división del trabajo y los nuevos conocimientos técnicos que todo esto implicaba, fundamentos necesarios para la movilización organizada de grandes conglomerados humanos que produjeron las colosales construcciones de la Antigüedad que nos siguen asombrando actualmente, sobre todo al tener en cuenta la rudimentaria tecnología de aquella época”<sup>1</sup>

## Roma



“En la religión de la Roma arcaica, derivada de la Etrusca, sólo la casta sacerdotal tenía el privilegio de la posesión o monopolio de los secretos del discurso simbólico-religioso, lo que era consecuencia no de un acto de los más inteligentes para mantener dominado al “pueblo”, sino debido a la especialización o profesionalización que requería la disciplina del “uso” de los ritos culturales religiosos y la *haruspicina*, que se traducía en una aplicación práctica de la simbólica trascendental religiosa imbuida de ayunos y purificaciones rituales a través de la interpretación o atribución de significado a los hechos de la vida cotidiana, en relación con el discurso simbólico-religioso contenido en los libros sagrados o *libri haruspicini* (interpretación de las entrañas de los animales), los *libri fulgurales* (interpretación del rayo), y los *libri rituales*, que incluían los preceptos

---

<sup>1</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. “LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA” Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo en materia fiscal y administrativa. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1999. Pag. 2

relativos a la vida de los hombres cuyo cumplimiento u obediencia determinaba el éxito o fracaso de sus acciones<sup>2</sup>.

A juicio del autor Alberto C. Sánchez Pichardo, "la jurisprudencia originaria empezó a gestarse sobre el contenido de las XII Tablas, era de origen pontifical, o sea, que era dictada o creada por los miembros de la clase sacerdotal. Asimismo, en la Roma arcaica el mismo Rey era sumo sacerdote, además de jefe del ejército, y cabeza rectora de las *civitas (rex, de regere, dirigir)*."<sup>3</sup>

"La presencia religiosa en la reglamentación de los negocios humanos en la Roma arcaica estaba muy presente en los procesos sacramentales, cuya rigidez implicaba que el solo hecho de equivocarse en el pronunciamiento de las palabras sacras, hacía que quien tenía el error de pronunciación perdiera el proceso y con ello el derecho que peleaba, sin que existiera derecho de apelación al respecto. Este rigorismo desapareció cuando Gneo Flavio difundió las formas sacramentales contenidas en los libros rituales, y fue así conocido el contenido de las mismas comenzando así una lucha por el monopolio de la reglamentación de las relaciones sociales que terminó con el triunfo de los sectores seculares con exclusión de la casta sacerdotal".

"Aún con la aparición del *jus flavianum*, la jurisprudencia siguió siendo elaborada exclusivamente por la clase sacerdotal, y fue hasta los últimos siglos de la República que ella fue elaborada exclusivamente por los *prudens*. Esto fue posible porque los pontífices, primeros juristas de Roma, comenzaron a distinguir entre un *jus divinum* y un *jus humanum*, entre normas que habiendo nacido ambas de la divinidad, tenían por

---

<sup>2</sup> IBIDEM. Pag. 3

<sup>3</sup> IDEM.

objeto relaciones distintas: la de la divinidad y los hombres, las primeras, y las de los hombres entre sí, las segundas. La sucesiva afirmación del poder político y la complejidad de las relaciones sociales que trajo consigo la transición de la *polis* a la *cosmópolis*, llevó a sentar una noción de *jus* como derecho que crean los hombres y cuya ejecución se pone bajo el amparo de órganos magistrales, cuyo *imperium* les es delegado por el *populus*, en quien radica originariamente."<sup>4</sup>

### **Sociedades Antiguas del Medio Oriente.**

"Antes de la secularización de la política y el derecho las fuentes primigenias del poder estaban justificadas ideológicamente en la creencia religiosa en una instancia divina trascendente cuya esencia de "justicia" se había manifestado de alguna manera especial o numinosa de la misma. Lo divino era la autoridad final y absoluta a la que todo el orden social se remitía..." "En el caso de las sociedades antiguas el poder era ejercido no de manera colegiada (como en el caso de los griegos de la época clásica) sino de manera personal, a través de un rey o monarca, éste ejercía un poder fundamentalmente carismático"<sup>5</sup>. El carisma es el Don gratuito que Dios concede a algunas personas en beneficio de la comunidad.

El autor Alberto C. Sánchez Pichardo, sigue expresándonos... "en el Código de Hammurabi, se encontramos que lo que daba el *status* de obediencia era el hecho de haber sido emitidas por el *ensí* (rey) a quien se consideraba una figura ligada a lo divino. La ligazón del *ensí con lo divino se daba* se daba por la elección que los dioses habían

---

<sup>4</sup> IBIDEM. Pág. 4

<sup>5</sup> IBIDEM. Pág. 5

hecho del sujeto, el cual habría de ser el "pastor" de la "carne" (con "carne", el Código de Hammurabi hace referencia a la "gente" o a los "hombres")."<sup>6</sup>

Explica el maestro Pichardo que tanto en "...el prólogo como en el epílogo del Código de Hammurabi, es donde encontramos el fundamento divino del poder del *ensí*, ya que el rey dicta leyes, las ejecuta y decide situaciones particulares de controversia, no por *mutuo proprio*, sino como un *medium* de la divinidad, siendo esta última la instancia suprema trascendente al *corpus social* donde tiene su origen el Código de Hammurabi"<sup>7</sup>.

"Lo que hacía legalmente vinculante a las normas contenidas en el Código, era que habían sido emitidas y probadas por la autoridad suprema ( que lo era la divinidad), utilizando para ello al rey, dado que la divinidad era considerada como la autoridad final y absoluta de la comunidad política, por arriba de la cual no había ninguna instancia posible, y a la cual estaban sometidos todos los hombres, incluido el monarca y su cuadro administrativo, aunque como *mediums* o ejecutores de la voluntad divina.

Esta creencia justificaba la sanción autoritaria de tales normas de conducta, creando asentimiento, aceptación y consenso respecto a su puesta en práctica, lo que dotaba de efectividad social a los "decretos" del rey. El origen, el fundamento y la fuente formal de la ley, en este sentido, era lo divino. La fuente material del derecho, en cambio, lo era el rey o el monarca, en tanto intermediario "elegido" por la instancia divina, siendo, por tanto, el vocero o portador de la voluntad trascendente.

---

<sup>6</sup> IDEM.

<sup>7</sup> IDEM.

La función de hacer las leyes era una atribución del rey o soberano, en tanto "elegido" de lo divino. La ejecución de las leyes, era también atribución del rey, pero en su calidad de representante de los dioses, en razón de lo cual era considerado el juez primordial, cuyas decisiones judiciales, si bien no estaban respaldadas en un procedimiento técnico-jurídico, estaban imbuidas de una "sabiduría" que le había sido otorgada por la instancia divina, pudiendo llegar a generar el asombro del pueblo..." "...Sin embargo, pese a esta sabiduría que se presumía de origen divino, la naturaleza humana del rey podía llegar a opacarla, dando lugar a **actos, mandatos o sentencias injustas**, contra las que no podía hacer tampoco forma alguna de impugnación o de resistencia por parte de los "gobernados", por las mismas razones de ser el rey el *médium* (intermediario) en que lo divino, como autoridad final y absoluta de la comunidad, se encarnaba para la reglamentación y dirección de ésta.

En el Código de Hammurabi, no encontramos ninguna referencia a la posibilidad de dotar a los "gobernados" de un posible derecho de impugnación de los actos administrativos emitidos por el *ensí* rey. Por el contrario, en el epílogo del citado Código, aparece una amenaza de castigo por parte de todas las divinidades del panteón babilónico (que se nombraban una por una) para quien no obedezca los preceptos del Código y pueda llegar a revocarlos"<sup>8</sup>. De tal suerte que no se conoce si existía alguna posibilidad de impugnar o resistir actos o decretos que pudieran ser considerados injustos a la luz de dicho Código.

---

<sup>8</sup> IBIDEM. Pag. 6-7



### **Hebreos.**

“Hubo otras sociedades como la hebrea, donde conocemos la existencia de vías extraordinarias que permitían la impugnación de actos o mandatos “injustos” por parte del rey. En el Antiguo Testamento, encontramos la figura del rey como el centro donde reside el brazo ejecutor de la divinidad, pero, a diferencia de los estados totalitarios asiáticos, también él está sujeto a la ley divina, es decir, debe cumplir con los preceptos contenidos en el Código Sacerdotal Hebreo.

La explicación de la caída del reino de Israel, su división en dos naciones, y su posterior *sojuzgamiento* de diversas fuerzas imperiales de la Antigüedad, fueron explicadas en la literatura hebrea por el hecho de que varios de sus reyes se apartaran de los mandatos de Yahvé, cumpliéndose en consecuencia, en todo el pueblo, la maldición divina”<sup>9</sup>.

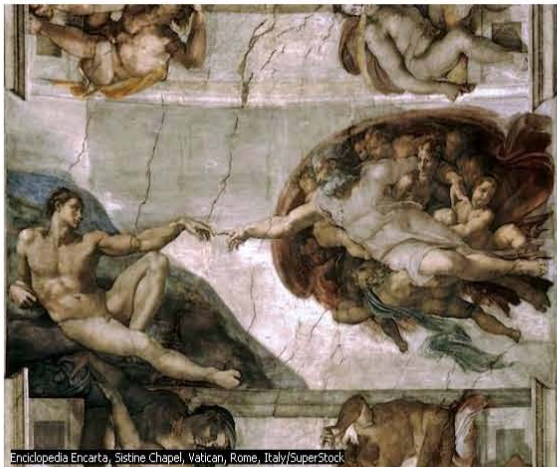
La impugnación, “...en nombre de la trasgresión a las normas divinas que el rey debería de observar, podía provenir solamente de otra instancia carismática que también participara de lo divino, que en el caso de Israel lo fueron los profetas, quienes no sólo podían impugnar un acto injusto del rey, sino incluso calificarlo de injusto y condenarlo por haber faltado a los preceptos divinos. Los profetas, como instancia de cuestionamiento e impugnación del poder político y sus actos administrativos, constituían vías extraordinarias y extrajudiciales. No tenían manifestación institucional a través de algún cuerpo o cuadro administrativo de coerción bajo su mando, siendo sus actos fundamentalmente morales, más que políticos. El posible acatamiento a sus mandatos o consejos radicaba única y exclusivamente en su autoridad moral, y no en coerción alguna sobre los bienes o sobre la integridad física de los hombres.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> IBIDEM. Pag. 8

<sup>10</sup> IDEM

“La institución profética representó en el derecho hebreo, a diferencia de otros pueblos antiguos, la posibilidad de impugnar y resistir los mandatos y sentencias del poder centralizado en el rey, en nombre de un derecho natural de origen divino que tenía preeminencia sobre el ejercicio del poder institucionalizado estatal, lo que permitía contraponer reivindicaciones a tal poder.



Si bien la soberanía política residía formalmente en la divinidad y el rey era instrumento ejecutor de las leyes dadas por lo divino, los profetas eran una vía alternativa de carácter extraordinario en donde lo divino se podía manifestar, como autoridad final y absoluta de la comunidad, para calificar e, incluso, condenar la actuación del rey. (Imagen.

Creación del hombre Según el Génesis, Dios creó con barro al primer hombre, Adán, a su imagen y semejanza. En este fresco de la bóveda de la Capilla Sixtina, el gran artista del renacimiento Miguel Ángel representó a Dios dando a Adán el soplo de la vida).

La actuación del profeta y su reconocimiento social tenía como fuente el carisma que se daba solamente por la autoridad moral del actuar virtuoso y piadoso, a diferencia del monarca que asentaba su autoridad, en un cuadro administrativo por el que garantizaba, por la vía coactiva, el cumplimiento y obediencia a sus mandatos”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> IBIDEM. Pag. 11

### **Griegos.**

Entre los Griegos, la máxima unidad política y social estaba dada por la *polis*, (Ciudad-Estado) y "...era en ella donde el hombre individual podía alcanzar su más alto desarrollo y desenvolvimiento espiritual, pues para la mentalidad griega, el hombre era, por esencia, un ser social, y que en realidad a lo que se refiere la famosa frase aristotélica de que el hombre es un "animal político" (animal de la *polis*, es decir, un animal social) "<sup>12</sup>.

"Se pensaba que no sólo las relaciones que regían la naturaleza, sino también las relaciones entre los hombres eran de carácter moral compensatorias..." "...los griegos, respecto a lo que eran las leyes, en tiempos de esplendor clásico de la cultura griega, refleja que su comprensión tenía hundida su raíz en un espíritu religioso. La legislación era para la mentalidad griega producto de la sabiduría superior de la divinidad. La ley era de origen divino, no humano, lo que legitimaba el principio de obediencia que los hombres libres particulares debían al *cosmoi* legal y jurídico de la *polis*.

Lo esencial del desarrollo humano para los griegos, era alcanzar la virtud y sólo era alcanzable precisamente en la vida al interior de la *polis*. La virtud, como la entendían los griegos, era el recto actuar y buen juicio que determinaba al individuo poseedor de la misma como *aristoi*, o un ser superior entre los hombres. El ideal griego (virtud) era excelencia humana que designaba al hombre como poseedor de penetración de espíritu, implicando el reconocimiento social a través del respeto y del prestigio. La nobleza griega, se enorgullecía de su posesión de virtud(areté), en lo cual justificaba su preeminencia social, misma que sólo podía ser conservada mediante el temple de carácter por el que la virtud ha sido conquistada. El más alto ideal del hombre debe ser

---

<sup>12</sup> Aristóteles. LA POLITICA. 1253a. citado por Sánchez Pichardo, Alberto. Op cit., Pag 12

forjado por el espíritu en el propio "yo", lo que todo ser aspira a realizar en sí mismo. Esto solo es posible efectuarlo dentro de la polis

Alcanzar el alto ideal de la virtud dentro de si mismo, producía la "*eudemonía*", es decir, la armonía entre el cosmos interior y el exterior, esta armonía era posible sólo a partir del desarrollo y la satisfacción de la naturaleza física. Lo que posibilitaba su obtención era el dominio de sí mismo, el dominio de las pasiones, a través de la educación, que consistía en el cuidado del alma. A ello atribuían fundamentalmente las leyes de la *polis*<sup>13</sup>.

Asegura este autor que Platón nos manifiesta cómo las leyes eran concebidas como los principios de dirección para la conducta humana que la divinidad otorgaba con miras al desarrollo espiritual del hombre libre.



### Platón

(Uno de los filósofos más famosos de la antigua Grecia, fue el primero en utilizar el término filosofía, que significa 'amor a la sabiduría'. Platón, que nació hacia el 428 a.C., consideró una gran variedad de temas. En su pensamiento destaca la teoría de las ideas, que proponía que los objetos del mundo físico sólo se parecen o participan de las formas perfectas en el mundo ideal, y que sólo las formas perfectas pueden ser el objeto del verdadero conocimiento. El objetivo del filósofo, según Platón, es conocer las formas perfectas e instruir a los demás en ese conocimiento)

Se observa, que las ideas de Platón son el principio básico, educativo y formador del hombre, lo concebían los griegos en la ley de la *polis*, el cosmos legal de la misma, de cuya noción deriva además su fuerza obligatoria. La *polis* por tanto, concebida como una comunidad justamente regida por la ley y no por los hombres, o en todo caso, por los hombres que estaban supeditados a la ley.

---

<sup>13</sup> Sanchez Pichardo, Alberto. Op cit., Pag 13

De manera que para los griegos, las leyes tienen una labor formativa y educativa sobre el alma humana, que permiten el mejoramiento interno del hombre. En este sentido, la política no era más que una continuación de la ética.

La inobservancia de la ley para el griego, no era una falta a las formas de organización de la polis, sino que se trataba de algo que trascendía a la comisión de un delito, se trataba de una verdadera injusticia que el hombre cometía contra los demás y contra sí mismo, que no tenía que ver solamente con la absolución de un tribunal externo, sino sobre todo, con la absolución que la conciencia del hombre pudiera darle a él mismo.

En ese sentido, "...las leyes son el parámetro que los dioses otorgan a los hombres para ser mejores moralmente, para dictaminar qué se debe hacer y que no. La interiorización de la ley es lo que permite la virtud, o sea, la ley moral en el hombre, y en consecuencia, estar en posesión de una razón práctica para el actuar, que permita deducir lo que es bueno y lo que no, lo que se debe hacer y lo que no".<sup>14</sup>

Los griegos estaban imbuidos por un pensamiento moral y religioso sobre lo que era la política y el derecho, no existía la posibilidad de interponer algún recurso o un medio de impugnación ante las sentencias dictadas por el Consejo de los 500 (órgano ejecutivo de las leyes y órgano judicial de la ciudad) dado que el proceso seguido no era concebido como resultado de una deliberación humana que se había apoyado sólo en bases técnicas y jurídicas en un terreno única y exclusivamente profano, sino que lo divino intervenía en la formación de leyes siendo el Consejo Colegiado de los 500, un ejecutor de ellas y teniendo además un carácter casi religioso.

---

<sup>14</sup> **IBIDEM.** Pag. 16

Las sentencias dictadas por dicho órgano colegiado, señala el autor Alberto Sánchez Pichardo, tenían "la presunción absoluta de verdad", que no admitían prueba en contrario, teniendo autoridad de cosa juzgada, y más que estar ajustadas a un procedimiento judicial, eran dictadas en conciencia. Por otra parte, el carácter de cosa juzgada no tenía ninguna limitante en el derecho griego.

Lo anterior nos señala un desarrollo incipiente y aún poco evolucionado del proceso judicial, el desarrollo del procedimiento judicial griego y de los medios de impugnación contra actos administrativos no se dió en la Grecia antigua, no por falta de espíritu jurídico, sino porque tal desarrollo estaba bloqueado, en el espacio de la cultura clásica griega. Sin embargo, de todo lo anterior, se pueden desprender antecedentes de actos administrativos.

### **Doctrina Francesa.**

En Francia, se permitió la substanciación de un recurso jerárquico aplicable a una categoría extremadamente reducida de actos de las autoridades administrativas, lo que de alguna forma podrían hacer suponer el reconocimiento tácito de una específica clase de actos públicos, "...la consagración del principio de legalidad de la administración pública posterior a la revolución francesa es la que concede a ciertos actos de la administración la significación peculiar de actos administrativos"<sup>15</sup>.

La separación de las funciones del Estado se llevó a cumplimiento estricto, de ahí que los jueces no pudieran, sin incurrir en delito, intervenir de ninguna manera en las

---

<sup>15</sup> Garrido Falla, citado por Pérez Dayán, Alberto. "TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO" Editorial Porrúa, México, 2003. Pag. 45

operaciones de los cuerpos administrativos, por lo que se puede derivar un catálogo de actos administrativos, dada la imposibilidad de la justicia ordinaria para conocer su impugnación.

“Merlín, en el año XII, protestaba enérgicamente contra las consecuencias que se pretendían obtener en la interpretación de la ley de 16, del año III, y según las cuales, sustraían de la competencia de los tribunales judiciales las figuras del contrato hecho bajo la vía del arrendamiento, que implicara la participación de personas administrativas. Allí ese autor definió su concepto de acto administrativo.”<sup>16</sup>

Para la doctrina francesa, la obra de Laferrière, fue la que vino a demostrar que la concepción de una teoría del acto administrativo, se perfilaba como elemento básico para ponderar dentro de la estructura del derecho administrativo y en particular del actuar de la administración pública.

Por tanto, la tendencia tradicional de los tratadistas franceses, adoptan el criterio de que los actos jurídicos emitidos unilateralmente por la administración, con objeto de modificar el ordenamiento jurídico mediante las obligaciones que impone o por los derechos que confiere, son actos administrativos.

### **Doctrina Alemana.**

“Para la Escuela alemana, la idea del acto administrativo, la administración y la justicia se encuentran totalmente subordinadas a la ley, se adopta la creación de la administración, al marco jurídico que delinea la Constitución, donde se presume, que sus

---

<sup>16</sup> Pérez Dayán, Alberto. Op. cit., Pag. 45

actos siempre serán en aquella época calificados bajo una naturaleza propia, distinta de las restantes funciones públicas.

La idea que condujo a la creación de Constitución, es en donde la Escuela Alemana ubica la conceptualización concreta de una clase de actos públicos: los actos administrativos.<sup>17</sup> Sin embargo, la explicación justificativa sobre el origen de la noción, concluye que la más remota conceptualización sistematizada de esta figura (el acto administrativo), está en la doctrina francesa, iniciada a partir de la finalización del siglo XVIII, se entendía "un acto del poder que administra, relativo a un objeto de administración"<sup>18</sup>

## **2.- FUENTES FORMALES**

"El acto administrativo tiene su origen en la ley que lo autoriza, como acto propio de autoridad administrativa, pero en la vida económica, social y política de la administración pública, se sirve para lograr los cometidos y objetivos de ésta, tanto de las leyes administrativas como de las leyes civiles y mercantiles. Sometido por las necesidades propias de la administración contemporánea, a las normas del derecho público y a las normas del derecho privado, no le priva de su índole administrativa, esto explica que sólo metafóricamente se puede admitir que se distinga entre actos administrativos y actos privados de la administración, pues en la realidad cotidiana estos últimos son simplemente actos administrativos que utilizan las normas del derecho privado para colmar fines públicos.

---

<sup>17</sup> **IBIDEM.** Pag 46

<sup>18</sup> **IDEM**



En la práctica administrativa, es común observar que el acto administrativo tenga como régimen jurídico el de la ley administrativa, pero también es ordinario constatar su frecuente estadía en los solares del derecho privado".<sup>19</sup>

El acto administrativo como declaración de voluntad administrativa creadora de efectos jurídicos del Derecho público, no existe espontáneamente en el mundo de los hechos sino, por el contrario, requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que den al autor del propio acto la ilustración e información necesario para guiar a su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Es entonces dicho acto administrativo el producto final de una sucesión de etapas de distinto contenido y alcance que finalmente darán sustento formal a una declaración de voluntad administrativa. Este conjunto de formalidades unidas por un fin común, es lo que constituye propiamente el procedimiento de creación de un acto administrativo.

### **3.- DEFINICION.**

La definición de acto administrativo, es aportada desde su particular punto de vista por un gran número de autores del Derecho Administrativo, que en su mayoría coinciden.

El maestro Acosta Romero tiene una teoría del acto administrativo, la cual nos permite distinguir la diferencia entre acto jurídico, hecho jurídico y acto administrativo, lo cual

---

<sup>19</sup> **Diccionario Jurídico Mexicano**, A-CH, Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. México 1991, Pags. 76-77

resulta notoriamente indispensable distinguir para concretizar el tema del acto administrativo, partiendo de su teoría por lo que es dable señalar lo siguiente:

**“ACTO JURIDICO.-** Manifestación de voluntad encaminada a producir efectos de derecho con la manifiesta intención de que se realicen los efectos.

**HECHO JURIDICO.-** Acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico, consecuencias de derecho.

**ACTO ADMINISTRATIVO.-** Manifestación unilateral de la voluntad que expresa una resolución o decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”<sup>20</sup>

En efecto, el acto jurídico generalmente es definido como una manifestación de la voluntad, el cual se encuentra encaminado a provocar o producir efectos de derecho, con la evidente intención de que se realicen esos efectos, por otro lado, el hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho.

El acto administrativo, participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad la cual produce efectos jurídicos, sin embargo, contiene características propias que lo distinguen, y que se estudiarán en el presente capítulo, por lo cual nos enfocaremos única y exclusivamente a definir el acto administrativo.

---

<sup>20</sup> Acosta Romero, Miguel. “COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO” Parte General, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2003. Pag. 436

El maestro Miguel Acosta Romero, conceptualiza al acto administrativo como "...Manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>21</sup>

Para el maestro Alfonso Nava Negrete, el acto administrativo, como cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico, al igual que los actos civiles y mercantiles, siendo el acto administrativo, la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho, comprendiendo no sólo los actos administrativos unilaterales, sino también a los contractuales o sea, a los contratos administrativos, los cuales son bilaterales, de lo cual define a los actos administrativos de manera formal y material.

Dentro del concepto formal que tiene del acto administrativo es "... Todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo",<sup>22</sup> bastando con que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean administrativos, en el sentido formal; luego los actos de un órgano legislativo o jurisdiccional nunca podrán ser actos administrativos formalmente.

Ahora bien, conceptualiza al acto administrativo materialmente como "...La expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones

---

<sup>21</sup> **IBIDEM.** Pag. 439

<sup>22</sup> **Nava Negrete,** Alfonso. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO" Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Pag. 352

jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas",<sup>23</sup> señala este autor que, los actos no sólo se rigen y someten a normas del derecho administrativo, sino también al privado, civil o mercantil, en forma directa y frecuente, al celebrar contratos de compraventa, de servicios profesionales, al constituir sociedades mercantiles o fideicomisos públicos, o en forma indirecta cuando se tiene como supletorio el Código Civil, y así sucede en la nulidad de los actos administrativos y en el régimen de los bienes propiedad del gobierno, sometiéndose por tanto, al derecho administrativo esencialmente, pero también al derecho privado.

El autor Andrés Serra Rojas, denomina al acto administrativo como "una determinación o decisión ejecutoria de las entidades administrativas competentes, que tiene por objeto producir una situación jurídica subjetiva."<sup>24</sup>

El autor Manuel María Diez citado por Gonzalo Armienta Hernández, define al acto administrativo como "...Una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en relación a terceros",<sup>25</sup> por su parte, Bielsa señala que "...El acto administrativo es una decisión general especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas"<sup>26</sup>

---

23 IDEM.

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO" 3ª Edición, Librería de Manuel Porrúa, S.A. México 1965. pag. 247

<sup>25</sup> Diez, Manuel María citado por Armienta Hernández, Gonzalo. "TRATATO TEORICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", Editorial Porrúa, México 2002. Pag. 5

26 IDEM.

De las definiciones transcritas, se puede tomar como punto de partida, que el acto administrativo desde el punto de vista formal es aquel que emana de un órgano administrativo y en el aspecto material, es todo aquel acto que tiene un contenido administrativo.

Por su parte el autor Narciso Sánchez Gómez, define al acto administrativo de la siguiente manera: "...El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado."<sup>27</sup>

Cabe señalar que el acto administrativo, representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera que tiene para exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho publico, el cual debe en todo momento observar y cumplir con el principio de legalidad, mismo que se encuentra plasmado en nuestra Constitución Federal, dado que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos, en virtud de que vivimos en un estado de derecho y en esas condiciones los diversos actos que emiten los órganos y dependencias del Poder Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal, quedan sin lugar a dudas sujetos a la legalidad constitucional.

---

<sup>27</sup> Sánchez Gómez, Narciso. "PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Segunda Edición, México, 2000. Pag. 325

Por lo que la administración pública al encausar el ejercicio de la función administrativa lo hace de manera unilateral, la cual se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa creadores de derechos y obligaciones, los cuales son impuestos unilateralmente a los particulares y tiene además los medios efectivos para hacerlos cumplir.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública, que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; para satisfacer el interés general.

Al señalar que el acto es una manifestación unilateral y externa de la voluntad es necesario mencionar que quien expresa esa manifestación y toma la decisión es el titular del órgano de la administración, mismo que debe tener plenas facultades y competencia para que afecte a los gobernados, que aún con el uso de su potestad pública, debe encontrarse fundado en derecho naciendo con ello el Principio de Legalidad que establece la sumisión de la Administración Pública a la norma jurídica.

Para el autor Gabino Eduardo Castrejón García el acto administrativo es definido de la siguiente manera "...es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión, crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue

derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".<sup>28</sup>

En efecto, la administración pública dentro de sus funciones, tiene como recurso para manifestar su voluntad al acto administrativo, en el que consta, y en el que se puede aplicar y hacer cumplir la ley de tal suerte que se puede decir que "...el acto administrativo tiene como fundamento y punto de partida, la ley",<sup>29</sup> la cual en nuestro sistema y atendiendo a nuestra materia, el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, serán aplicadas de manera estricta por tanto, las autoridades administrativas, se encuentran obligadas a llenar los requisitos que señale la ley, obedeciendo en todo, lo dictado por las normas jurídicas, atendiendo por supuesto a lo que establece nuestra Carta Fundamental, siendo ésta en primer lugar.

Al respecto resulta muy interesante por su contenido la tesis emitida por el H. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XV, Marzo de 2002, página 1284, que a la letra dice:

**ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.** La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

---

<sup>28</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", Segunda Edición, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003 Pag. 73

<sup>29</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. Op cit., Pag. 62

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

A decir del maestro Carlos Paniagua Bocanegra, citado por Luis Monroy Mendoza en su libro que lleva por título Litigio Fiscal, el acto administrativo se origina en la facultad que a la autoridad administrativa le concede la ley aplicable en la materia, es decir, que se encuentra sometido al principio de legalidad que establece que la autoridad administrativa solo puede realizar los actos que la ley competente le autorice (artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); dicho acto, "es la manifestación de voluntad externa y unilateral de la autoridad competente, conforme al sistema legal nacional y respecto a un caso concreto administrativo, a través de su legítimo representante, con el objeto de producir efectos jurídico-administrativos, para satisfacer el interés público, mediante el ejercicio de las funciones que le son propias."<sup>30</sup>

En ese sentido y de conformidad con la garantía que establece el artículo 16 Constitucional, el cual denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, entre sus características se destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir, b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido que al ser creado en la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis; teniendo estas características como fundamento el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo

---

**30 Monroy Mendoza**, Luis Gabriel. "LITIGIO FISCAL" Nulidad lisa y llana y nulidad para efectos. Editorial Tax Editores Unidos, S. A. de C.V. México. Pag. 13



pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma establece.

Considero de manera muy particular que el acto administrativo contiene los siguientes puntos:

- i. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto y de que el mismo afecte al sujeto pasivo.
- ii. Expresión externa de la voluntad que es de manera unilateral.
- iii. El órgano administrativo competente, actúa a través de su Titular en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.
- iv. Puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones.
- v. La situación de derecho creada por el acto administrativo, es particular o concreta.
- vi. Su cumplimiento puede ser exigido por las autoridades de manera coactiva, es decir, tienen en si la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en el caso de que el gobernado no lo cumpla voluntariamente.
- vii. La Administración Pública, puede ejecutar sus actos sin necesidad de acudir al Poder Judicial.
- viii. Deben fundarse y motivarse debidamente.

Finalmente, distintos diccionarios jurídicos definen el acto administrativo, partiendo de lo citado por los distintos autores antes mencionados, entre otros, podemos encontrar los siguientes:

**“Acto Administrativo.-** Es el acto que realiza una autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.

Prevalece en la doctrina del derecho administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto del acto administrativo. En sentido formal, acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado. En sentido material, es el acto del estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo.

Para salvar los inconvenientes del concepto formal, que lleva necesariamente a tener como acto administrativo, el Reglamento, el Decreto o cualesquiera otra disposición general proveniente del Ejecutivo, la doctrina procura el concepto material, por ejemplo, Andrés Serra Rojas, define el acto administrativo como: “una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la

Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción de un interés general.

El *Repertoire de droit public et administratif de Francia*, llega finalmente a la siguiente definición, "un acto jurídico unilateral, realizado por una autoridad administrativa francesa en el ejercicio de un poder administrativo, creando derechos y obligaciones para los particulares."<sup>31</sup>

**"Acto administrativo.-** Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."<sup>32</sup>

**"Actos administrativos.-** Las decisiones, providencias o hechos que cualquier autoridad administrativa o agente del gobierno toma o ejecuta en desempeño de sus funciones. Los jueces no deben mezclarse de modo alguno en las operaciones de las autoridades administrativas, ni tomar conocimiento de sus actos, porque los poderes de la administración están separados y son independientes de los tribunales de justicia.<sup>33</sup>

---

31 **Diccionario Jurídico Mexicano**, A-CH, Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. México 1991, Pags. 76-77)

32 **De Pina Vara**, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1983. Pag. 459

33 **DICCIONARIO RAZONADO DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN**, Escriche, Paris 1851, Pag 78

A su vez la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido el acto administrativo de la siguiente manera:

“Es la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano administrativo competente, encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones.”<sup>34</sup>

#### **4.- NATURALEZA JURIDICA.**

El acto administrativo al ser una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de la Administración Pública, la cual en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general; son ellos los que tienen relación directa con los particulares ya que afectan sus intereses e inciden en sus patrimonios, y en contra de los cuales, se puede interponer medios de defensa cuanto son autoritarios y no se apegan a lo dispuesto en la ley.

Por lo que al ser el acto administrativo un acto ejecutivo y unilateral que determina situaciones jurídicas para casos individuales y que se efectúan en cumplimiento de las atribuciones y facultades, resulta ser indiscutiblemente objeto de estudio, ya que sus alcances y efectos son exclusivamente individuales, subjetivos y concretos, teniendo como fundamento y punto de partida la ley.

---

<sup>34</sup> **Manual del Justiciable**, MATERIA ADMINISTRATIVA, Poder Judicial de la Federación, 1ª Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003. Pag.21

El acto administrativo, proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley. **Esto significa que el acto administrativo esté sometido al principio de la legalidad**, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice.

El artículo 16 de la Constitución General de la República establece lo que se ha considerado doctrinalmente como el derecho a la legalidad, prerrogativa de los gobernados en contra de los actos de autoridad. El citado artículo establece en su parte conducente:

“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.”

El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad, que se recoge en el artículo 16 de la Constitución Federal. Esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito o sea una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son: a) que provenga de autoridad competente, b) que se den a conocer los hechos aplicables al caso, en que se apoye y c) que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.

El principio de legalidad se ha hecho efectivo, reiteradamente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando en su jurisprudencia que, “Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite” SJF Compilación 1917-1965, tesis 47, Apéndice al tomo CXVII, tesis num. 166.

En efecto, el principio aludido está conformado por el derecho a la forma, el derecho a la competencia, el derecho a la fundamentación jurídica, el derecho a la motivación y el derecho al procedimiento.

La autoridad viola el derecho a la legalidad (naturaleza jurídica del acto administrativo), cuando emite un acto administrativo que no se ajusta a la forma, o porque no es emitido por autoridad competente, o porque carece de fundamentación y motivación, o porque es un acto arbitrario que no nació a partir de un procedimiento en el que se amalgamaron los elementos del acto administrativo, sirve de apoyo a lo sugerido la siguiente tesis:

**AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.** Es principio de derecho en nuestro sistema institucional, que las autoridades administrativas no tienen más facultad que las que las mismas leyes les confieren y, por tanto, para que sus actos puedan estar revestidos de avisos de constitucionalidad, es incuestionable que deben fundar y motivar su legalidad.

Amparo administrativo en revisión 891/41. Alvarez y Alvarez de la Cadena Luis. 19 de enero de 1942. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Manuel Bartlett no intervino en la votación de este asunto por las razones que constan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo LXXI. Pág. 800. Tesis Aislada.

Por tanto, el acto administrativo por principio de cuentas, debe ser emitido por quien se encuentra facultado para ello, siendo la autoridad administrativa la que sólo puede obrar dentro de la esfera de competencia expresamente determinada por las leyes aplicables, tal y como lo establece la siguientes tesis:

**AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.** Las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que están expresamente autorizadas por las leyes, como consecuencia primordial del principio de legalidad que informa nuestro Régimen Constitucional, por virtud del cual, toda decisión general dictada con anterioridad. Por tanto, en todos aquellos casos en que las autoridades no justifiquen haber fundado sus actos en algún precepto de derechos positivos, tales actos deben reputarse anticonstitucionales.

TOMO LXXIII, Pág. 6957.- Alcalá J. Encarnación.- 23 de septiembre de 1942.- 4 votos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo LXXIII. Pág. 6957. Tesis Aislada.

Lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación ya que de lo contrario, no producirían efecto alguno.

Del contenido del precepto Constitucional en estudio se desprende que la autoridad administrativa, dentro del acto administrativo debe señalar los preceptos en que funde su competencia para emitirlo y además debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento, es decir, invocar los preceptos correspondientes que sirven de apoyo al acto que se emite, así como las razones de hecho que hacen que el gobernado se encuentre en la hipótesis normativa que señaló.

**COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION DE LA.** El artículo 16 de la Constitución Federal de la República textualmente establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". De la anterior transcripción se llega al conocimiento de que dicho precepto exige la fundamentación y motivación exclusivamente para la causa legal del procedimiento, es decir, a invocar los preceptos correspondientes que sirven de apoyo al acto que se emite, así como las razones de hecho que hacen que el gobernado se encuentre en la hipótesis normativa que se señaló, mas no exige la fundamentación de la competencia de la autoridad que emite el acto, pues tan solo requiere que ésta efectivamente sea competente, situación distinta a fundamentos de las facultades que le fueron conferidas por la ley. En tales condiciones, basta que la autoridad emisora del acto sea competente y que esa competencia se encuentre prevista en disposiciones legales o reglamentarias que fueron debidamente publicadas para que se satisfagan los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional en ese aspecto.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I. 1o. A. J/21

Amparo directo 1271/90. Rosas Internacionales, S. A. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

Amparo directo 291/92. Ruben Tovar Anguiano. 4 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 2881/91. Urmen Consultores, S. A. de C. V. 7 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Carlos Ruiz Constantino.

Revisión fiscal 571/92. Turisnautica, S. A. 5 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Hugo Guzmán López.

Amparo directo 1141/92. Central de Tornillos, S. A. 12 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Número 60, Diciembre de 1992. Pág. 39. Tesis de Jurisprudencia.

Ya se ha hablado de que la autoridad debe tener facultades y atribuciones para emitir sus actos, sin embargo, se hace necesario determinar que autoridad es aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción de una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas que puedan presentarse dentro del estado; esa alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, o por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente.

Por tanto, el principio de legalidad, es el principio básico de la actuación administrativa; ya que del mismo deriva el control constitucional que tienen los Poderes de la Unión, dicho control consiste fundamentalmente en que todo acto administrativo debe estar debidamente fundado y motivado, consistiendo su fundamentación en la existencia de una norma jurídica previa al acto, que debe ser general, heterónoma y abstracta y emanada del poder legalmente competente para dictarla, y en cuanto a la motivación consiste en todos aquellos elementos o argumentos de hecho o de Derecho en que se base la autoridad administrativa para dictar su resolución debiendo adecuar dicha motivación a la norma jurídica de la que se derive el acto.



En resumen, la garantía de legalidad proporciona al acto administrativo su naturaleza jurídica, en virtud de que para que dicho acto se considere que es legal, debe estar fundado y motivado, es decir, el mismo debe respetar la norma fijada por el legislador, pues toda la ley, todo procedimiento, toda resolución jurisdiccional o administrativa, como todo acto de autoridad deben ser expresión del derecho en cuanto a que sean elaborados, emitidos o ejecutados por el órgano o los órganos competentes y en la esfera de sus respectivas atribuciones.

## **5.- REQUISITOS.**

El acto administrativo tiene características propias, distintos autores las han estudiado como elementos esenciales o constitutivos, o bien como requisitos, del propio acto, sin embargo, el autor Miguel Acosta Romero, hace una distinción entre los elementos del acto administrativo y de sus requisitos o modalidades.

En este sentido, señala como elementos constitutivos del acto administrativo los siguientes:

- a) Sujeto.
- b) La manifestación externa de voluntad.
- c) Objeto.
- d) Forma.

### **SUJETO.**

El sujeto del acto administrativo, siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos:

- **Sujeto Activo.** Es el órgano administrativo creador del acto.

- **Sujeto Pasivo.** Son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

Cabe destacar que como requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente. Entendiéndose por competencia la facultad para realizar determinados actos que atribuyen a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

La competencia siempre es constitutiva de órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

“La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley” “..Pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas más no así las discrecionales”.<sup>35</sup>

### **MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD.**

“La manifestación de la voluntad, es decir, 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 esta voluntad.”<sup>36</sup>

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, los cuales son:

- ➔ Debe ser espontánea y libre;
- ➔ Dentro de las facultades del órgano;

---

<sup>35</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. cit., Pag. 445.

<sup>36</sup> IBIDEM. Pag. 447

- No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
- Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

El papel de los elementos de los que el acto administrativo es producto, es generalmente concebido de la manera siguiente: a) la reglamentación jurídica constituye un límite al poder de las autoridades administrativas; b) el hecho no tiene importancia más que en la medida en que fue previsto por la regla de Derecho y constituye la concretización de un límite al poder de las autoridades administrativas, y c) la voluntad tendrá que ser dentro de los límites precisados anteriormente.

### **OBJETO.**

Señala el autor que de acuerdo a su criterio puede dividirse en:

- **Objeto directo o inmediato.** Es 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, y
- **El objeto indirecto o mediato** será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

- Debe ser posible física y jurídicamente.
- Debe ser lícito.
- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

### **FORMA.**

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 a

través de los sentidos. Es a criterio del autor en estudio, la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

Por otro lado, el autor Gabino Fraga, señala los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son:

- I. El sujeto;
- II. La voluntad;
- III. El objeto;
- IV. El motivo;
- V. El fin, y
- VI. La forma.

### **I. El Sujeto**

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así tratándose de los actos del Poder público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

La competencia en derecho administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir el poder legal de ejecutar determinados actos, esto es, las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la Administración.

Ahora bien, la competencia en el derecho público, requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir, se otorga para que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado tiene encomendadas, es decir para que pueda dar satisfacción a necesidades colectivas.

Para el autor en cita, puede suceder que la ley al establecer la competencia determine las especiales condiciones en que debe ejercitarse o bien que dé cierta libertad de apreciación respecto a la oportunidad de su ejercicio. Bastando que ocurran las condiciones de hecho previstas por la ley para que la Administración deba ejercitar los actos jurídicos cuyo cumplimiento establece la misma ley, o bien la libertad de apreciación queda subordinada a la atención de los intereses públicos o a la eficacia de los servicios que preste la Administración, sin que puedan móviles personales o motivos diferentes influir para decidir sobre el uso de la competencia autorizada.

Una tercera característica es que la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que, para la realización de un mismo acto jurídico, intervienen varios de ellos, siendo la garantía para el buen funcionamiento de la Administración Pública que exige se rolen y que eviten el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos.

Como cuarto carácter de la competencia señala que ella no puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene forzosamente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiera el interés público.

Finalmente, es característico de "...la competencia que es constitutiva del órgano que la ejercita y no de un titular del propio órgano; de tal manera que el titular no puede delegar ni disponer de ella en caso de que la propia ley lo consienta."<sup>37</sup>

## **II. La Voluntad.**

Como acto jurídico, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada. En relación con este elemento del acto administrativo, se puede suscitar el problema relativo a la formación de voluntad cuando se trata de un órgano colegiado, es decir, cuando varios miembros son simultáneamente titulares de un órgano de la Administración.

Sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la reunión de los titulares, para la expresión de su voto y para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trate, constituyendo, además, una regla fundamental en la materia el que todas las decisiones deban ser tomadas en reunión oficial de los integrantes de dicho órgano, pues de otro modo no sería éste el que estaría actuando sino individuos aislados que no tienen ninguna competencia legal.

En ese sentido, se requiere que la voluntad generadora del acto, no se encuentre viciada por error, dolo o violencia.

Claro resulta que, en la mayor parte de las leyes que regulan el funcionamiento de la Administración, no se contienen disposiciones que fijen los caracteres de la voluntad

---

<sup>37</sup> Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Vigésimo quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1986. pags. 267-269

para que pueda dar nacimiento a un acto jurídico; pero es indudable que el concepto mismo de este acto supone necesariamente la existencia de una voluntad no viciada.

### **III. El Objeto.**

La existencia de un objeto, constituye otro elemento fundamental del acto administrativo. El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud no sólo señala que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

La licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres categorías; a) que no contraríe ni perturbe el servicio público, b) que no infrinja las normas jurídicas y c) que no sea incongruente con la función pública.

### **IV. El Motivo.**

El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

Íntimamente ligado con el concepto del motivo, se encuentra la motivación, que sin embargo, son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable.

Esto es, tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de la seguridad personal y real, pues la ley constitucional los exige cuando el acto agravia a particulares.

## V. El Fin.

Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que a continuación se señala:

- “El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- Aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.”<sup>38</sup>

## VI. La Forma.

La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo, en ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

La forma tiene en el derecho administrativo normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto, constituyendo una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

La forma del acto administrativo, consistente en determinados actos materiales, normalmente requiere que satisfaga ciertos requisitos cuando el acto implique privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.

---

38 **IBIDEM.** Pag. 270.



De lo señalado por el artículo 16 Constitucional, en el sentido de que "*nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...*", significa que el acto lesivo debe consignar por escrito el motivo que lo ha provocado y el derecho con que se procede.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha declarado que "...la motivación exigida por el artículo 16 Constitucional, consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario o de molestia, razonamiento 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 legal..." "...ha declarado que no es bastante que las decisiones administrativas contengan los preceptos legales en que se apoyen, sino que realmente exista motivo para dictarlos y que exista un precepto de ley que los funde".<sup>39</sup>

En resumen considero que los elementos que debe reunir un acto administrativo son:

- i) Sujeto.-** Debe ser expedido por órgano competente a través de un servidor público y, en caso de que dicho órgano fuere colegiado, debe reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
- ii) Voluntad.-** Debe ser expedido libre de error respecto a la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas, y sin que medie dolo o violencia en su emisión.

---

<sup>39</sup> **IBIDEM.** Pag. 270-274.

- iii)**Objeto.-** Debe tener por objeto uno que pueda ser materia del acto; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.
- iv)**Motivo.-** El acto administrativo debe estar fundado y motivado, es decir la autoridad administrativa debe citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitir el acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. Cabe señalar que, con respecto a la fundamentación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que no es necesario que las autoridades administrativas citen la jurisprudencia aplicable al caso, aun cuando ésta declare la inconstitucionalidad de una ley, ya que de conformidad con los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia solamente obliga a los órganos jurisdiccionales.
- v)**Fin.-** El acto administrativo debe cumplir con la finalidad del interés público, regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- vi)**Forma.-** Debe 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.

Por lo que hace a los requisitos del acto administrativo, se debe atender aquellos que se encuentran establecidos en nuestra Carta Magna, sin olvidar los que se encuentran regulados por las leyes meramente administrativas, sin embargo por principio de

cuentas, se puede desprender que el acto administrativo se encuentra sometido al principio de legalidad consagrado por el artículo 16 de la Constitución Política, por tanto, si la función de una autoridad molesta a alguien en su persona, familia, domicilio, documentos o posesiones, sólo podrá hacerlo por resolución administrativa escrita que cumpla con los requisitos que a continuación se detallo:

- a) Que provenga de la autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios, en el que consigne las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.
- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Debe contener motivación, es decir, la autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron.

## **6.- REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El Código Fiscal de la Federación, en su Título III, Capítulo Único, artículo 38, establece los requisitos mínimos que debe contener todo acto administrativo que se debe notificar, tales requisitos se encuentran sometidos al principio de legalidad consagrado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que en virtud de esa garantía, establece lo siguiente:

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

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

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

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado, 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. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

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

### **Notificación del acto.**

Del artículo transcrito, se pueden desprender los requisitos de que debe constar todo acto administrativo, no obsta el que en él se determine como restricción que se debe notificar, lo que implica que tales requisitos no aplican al acto administrativo que no se deba notificar.

Ahora bien, para que un acto administrativo cumpla con su función de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir situaciones jurídicas, como consecuencia de aplicar la ley y proveer lo necesario para su exacto cumplimiento por parte de los particulares, debe ser forzosamente notificado al gobernado, de otra forma, no podría materializarse la situación jurídica individual que pretende crear.

Por tanto, y en primer término, el acto administrativo para que pueda ser efectivo, debe ser notificado siendo éste el medio legal por el cual se da a conocer al gobernado, el contenido de un acto administrativo.

Con o sin término o condición, el acto administrativo debe dársele a conocer a su destinatario, que puede ser un particular o una autoridad administrativa, o sea, debe notificarse el acto o resolución para que produzca sus efectos y pueda ser atacado y por ende ejecutado.

De acuerdo a las leyes administrativas vigentes, las formas de notificación comunes son: a) personales, b) por correo, c) por edictos, d) por estrados, sin embargo, cada ley precisa cuales son las formas de notificación de los actos o resoluciones que se realizan en su área. El Código Fiscal de la Federación, por ejemplo, en el artículo 134 se refiere a las notificaciones de los actos administrativos, adopta esas cuatro formas agregando la de instructivo y la notificación por correo electrónico, fijando cuáles se utilizarán para determinados actos.

Cuando las leyes no prevén su propio sistema de notificación o lo hacen en forma incompleta, el camino que se sigue es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

“La notificación es un acto jurídico clave para la legalidad auténtica de la actividad administrativa, para la seguridad jurídica de los particulares y para una justicia administrativa probatoria”.<sup>40</sup>

### **I. Constar por escrito en documento impreso o digital.**

Ahora bien, se ha señalado que la forma propiamente dicha de un acto administrativo, está integrada por los requisitos que ha de revestir la declaración de voluntad concreta, creadora de efectos jurídicos, siendo éste el elemento externo del acto jurídico, esto es, debe dictarse en la forma y términos que la ley vigente ordene; ordinariamente la forma como vehículo de materialización de la voluntad administrativa es el orden escrito.

Como ha quedado indicado, la ley que rijan cada acto administrativo en lo concreto debe contener la forma en que estos deben constar y, en defecto u omisión de ella serán las disposiciones supletorias.

El dispositivo en estudio, señala en su primera fracción, que los actos administrativos deberán constar por escrito en documento impreso o digital, cabe entonces establecer que es lo que se entiende por cada uno de ellos.

➔ **Documento impreso.**- “Escritos llamados oficios”<sup>41</sup>

➔ **Documento digital.** “Se entiende por documento digital todo mensaje de datos que contiene información o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.”

---

<sup>40</sup> Nava Negrete, Alfonso. Op. cit., Pag. 369

<sup>41</sup> IBIDEM. Pag. 357

No hay que olvidar que es además exigencia constitucional que el acto de la autoridad sea por escrito, tal y como lo establece el artículo 16 de nuestra Constitución.

Dentro de la expresión del acto administrativo, se encuentra la tácita, no generalizada en las leyes administrativas, sin embargo, fue reservada a la materia fiscal, la figura conocida como negativa ficta, en el derecho administrativo francés su origen se denominó silencio administrativo.

Cuando las autoridades administrativas dejaban pasar el tiempo, sin atender ni resolver las solicitudes, peticiones o inconformidades de los particulares, éstos últimos se quedan en la mas completa incertidumbre e indefensión, situación que provocó la institución del silencio administrativo, en la jurisprudencia que acogió la antigua Ley de Justicia Fiscal (artículo 16 de 1936) y que se conserva en el Código Fiscal de la Federación vigente en su artículo 37.

En efecto, si las autoridades fiscales federales no dictan su resolución ante instancias o peticiones de particulares en el plazo de tres meses, contados a partir de la fecha en que fueron presentadas, el Código Fiscal de la Federación considera o presume que ya existe una resolución negando lo pedido o solicitado y en consecuencia contra ésta ya se puede acudir a juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A veces el silencio de la autoridad o abstención de resolución se considera por la ley con un efecto positivo, es decir, se presume que existe una resolución afirmativa que le da la razón al solicitante o peticionario.

Al igual que el Código Fiscal de la Federación, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que el silencio administrativo representa la negación de lo solicitado, indicando que tal calificación se estima consumada, si la autoridad no contesta en un plazo de tres meses, sin embargo, esta disposición agrega un aspecto novedoso que consiste en la posibilidad de que el interesado solicite se le expida constancia de la no contestación, dentro de los dos días siguientes a la presentación de dicha solicitud.

## **II. Señalar la autoridad que lo emite.**

En efecto, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a señalar en el acto administrativo, cual es su función como servidor público, así como citar los fundamentos legales en los que apoyen su actuación, tal y como lo ha establecido el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, en la Tesis: I.4o.A. J/16, Página: 613, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo Tomo: XII, Julio de 2000, Novena Época, que a la letra dice:

**AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA.** El artículo 16 de la Constitución Federal, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, deben provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo de molestia, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, ya que de no ser así, se deja al gobernado en estado de



indefensión, al no poder examinar si la actuación de la autoridad emisora se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 334/91. Miguel Ramírez Garibay. 18 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo en revisión 1494/96. Eduardo Castellanos Albarrán y coags. 12 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Amparo en revisión 294/98. Mauricio Fernando Ruiz González. 17 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Amparo en revisión 1614/98. Leonardo Alonso Álvarez y coag. 17 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Amparo en revisión 2424/98. Elvia Silvia Gordo Cota. 12 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 111, tesis 165, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."

Aún y cuando el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señale que debe la autoridad entre otros requisitos señalar quien emite el acto, no hay que olvidar que el artículo 16 Constitucional, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, siendo como ya se estudió, su fundamento el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Este principio se encuentra íntimamente relacionado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis

previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido. Al respecto es conveniente citar la siguiente jurisprudencia:

**COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.** Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

No. Registro: 205,463 Jurisprudencia, Materia(s):Común, Octava Época Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 77, Mayo de 1994, Tesis: P.J. 10/94, Página: 12, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo IV, Primera Parte, Materia Común, tesis 165, página 111.

Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecinueve de abril en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Miguel Angel García Domínguez, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 10/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede. El señor Ministro Miguel Angel García Domínguez integró el Pleno en términos de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en virtud del Acuerdo Plenario de cinco de abril del año en curso. Ausentes: Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, José Antonio Llanos Duarte e Ignacio Magaña Cárdenas. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

Por tanto, los actos de las autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías.

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

La fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, determina que el acto administrativo debe estar fundado y motivado, así como expresar el objeto o propósito de que se trate. Al expresar el objeto o propósito del acto, se hace expresa la voluntad del sujeto activo que lo emite, y del porque tal instancia administrativa está creando o produciendo situaciones y efectos jurídicos individuales y concretos, ejecutivos y unilaterales, en el ámbito del derecho legalmente tutelado del gobernado de que se trata.

“El motivo y el fin se vinculan uno a otro en el sentido de que la existencia de un cierto motivo implica forzosamente la persecución de un determinado fin, por lo menos cuando el acto adecuado ha sido emitido. En el acto administrativo, se parte del motivo pasando por el objeto para llegar al fin y que el examen del fin del acto importa el examen de los motivos”.<sup>42</sup>

En cuanto a la fundamentación y motivación, que debe constar en los actos administrativos, este requisito es de vital importancia, el cual está consagrado dentro del principio de legalidad, uno de los más grandes pilares de nuestro sistema jurídico mexicano, que otorga protección al particular contra los actos del estado y que se traduce en la seguridad jurídica para el gobernado. El requisito de fundamentación y motivación de los actos autoritarios es contemplado por el artículo 16 Constitucional, que condiciona todo acto de molestia a que se encuentre debidamente fundado y motivado.

La **fundamentación** de un acto, alude a la obligación de la autoridad de hacer constar la fuente legal del acto de molestia para lo cual habrá de citar las normas jurídicas

---

<sup>42</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. Op cit., Pag. 81.

generales y abstractas, que contengan y prevean las hipótesis en función de las cuales la autoridad procedió a realizar o materializar el acto administrativo.

Este concepto hace referencia al principio de legalidad, según el cual la autoridad no puede actuar arbitrariamente, sino que debe limitar sus acciones a lo determinado por la ley, sin excederla. Si la autoridad excede la ley en sus actos, la fuente de su actuación es el propio acto administrativo, más no la ley, en cuyo caso el acto es arbitrario y está transgrediendo el principio de legalidad.

La **motivación** se refiere a que la autoridad debe razonar, en el acto administrativo, el porqué la conducta del particular se ajusta exactamente a la hipótesis prevista en la ley que aplica y según la cual fundamenta legalmente su actuación.

La afectación de los intereses jurídicamente tutelados del gobernado por un acto administrativo, tiene como única y exclusiva causa que la conducta del particular se ajusta a la hipótesis fáctica prevista en la norma, por lo que las consecuencias legales previstas en ésta le son aplicables.

La motivación como forma de demostrar que la norma general se aplica a la conducta particular del gobernado, consiste en señalar con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad administrativa competente haya tenido en consideración para la emisión del acto.

Por lo que la motivación es el razonamiento de la autoridad sobre el cómo y el porqué la actuación del gobernado se adecuó a lo previsto en la ley, con el fin de demostrar que su

acto es legal, careciendo de toda arbitrariedad. La siguiente tesis, contiene definidos claramente los conceptos en estudio:

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

Octava Epoca. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 64, Abril de 1993, Tesis: VI. 2o. J/248, Página: 43

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

Véase:

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 73, página 52.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 35, tesis por contradicción 2a./J. 58/2001 de rubro "JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACION DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTO LA RESOLUCION IMPUGNADA."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 31, tesis por contradicción 2a./J. 57/2001 de rubro "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISION EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCION EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCION, INCISO Y SUBINCISO."

**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. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.**

Por cuanto hace a la firma del funcionario competente, este requisito es una extensión del principio de competencia legal, pues sin la firma autógrafa o de propio puño y letra del funcionario, la resolución sería ilegal, ya que dicha firma supone la coronación de todo un proceso administrativo por el que se formó y se emitió el acto de molestia, del cual el funcionario firmante es la cúspide como responsable de los actos materiales de la instancia administrativa correspondiente, que debe constar con tales funciones y facultades dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La firma original autógrafa del funcionario público que emite el acto administrativo notificado al particular, debe constar en el mismo, como consecuencia de la diferenciación entre un órgano administrativo y su titular.

El funcionario además del ejercicio de sus propios derechos y del cumplimiento de sus obligaciones a que está sujeto, representa el ejercicio de la función pública que consta en el acto administrativo en su calidad de titular del órgano de gobierno correspondiente.

El órgano administrativo es una instancia o institución administrativa, cuya existencia legal consta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento

Interior correspondiente. La firma del titular competente que debe ostentar el acto administrativo que se notifique al particular, implica el ejercicio del poder de decisión y de mando de dicho funcionario; e implica también, una defensa para el particular, pues a partir de que conste la firma original autógrafa del funcionario emisor, se genera la posibilidad de fincar responsabilidades administrativas, penales o civiles, para el caso de que se exceda en sus funciones, o las incumplan causando con ello un perjuicio en los intereses jurídicamente tutelados del gobernado, lo que contraria y va en detrimento del interés público que el funcionario debe observar en sus actos, aún y cuando se establezca en nuestro Código Fiscal de la Federación que el acto administrativo que conste en un documento digital, debe cumplir con los requisitos ya anteriormente señalados.

## **7.- EXTINCIÓN.**

La vida jurídica del acto administrativo desaparece, se pierde o se extingue por diversas razones, lo normal es que desaparezca por su cumplimiento voluntario y por plazo. El primero, se da cuando el afectado efectúa la conducta de hacer o no hacer que se prescribe en el acto, sin que el sujeto pasivo sea obligado coactivamente; el segundo, se da por el cumplimiento en el tiempo de actos cuya vigencia esté limitada a cierto lapso, como las licencias, concesiones, permisos, autorizaciones, etc.

Se puede establecer que el acto administrativo "...se extingue normalmente por el cumplimiento de su objeto, motivo o fin"<sup>43</sup>

---

43 **IBIDEM.** Pag. 100

Ahora bien, el acto administrativo puede extinguirse por otros medios que no culminan con el cumplimiento del acto, sino con su modificación o eficacia, por lo que se le denomina medios anormales de extinción, los casos de extinción de los actos administrativos, se encuentran contemplados en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal y artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los cuales se resumen a los siguientes:

- a) Cumplimiento del objeto, motivo o fin.
- b) Imposibilidad por hecho sobreviniente.
- c) Expiración del plazo o prescripción.
- d) Acaecimiento de una condición resolutoria.
- e) Renuncia.
- f) Revocación.
- g) Caducidad.
- h) Declaración judicial de inexistencia o nulidad.

#### **Cumplimiento del objeto, motivo o fin.**

El acto se extingue cuando lo no dispuesto ha sido cumplido o por desaparición del objeto, con lo que se produce la extinción del acto.

#### **Imposibilidad por hecho sobreviniente.**

Es la imposibilidad física o jurídica de cumplir con el objeto del acto.

- ✦ Por muerte o desaparición de una persona a la que el acto otorgó un derecho o impuso un deber, siempre que la ley determine que estos no son transferibles a sus herederos.



- Por falta de sustrato material que posibilite el cumplimiento del acto.
- Por falta de sustrato jurídico o un cambio de la situación jurídica de las cosas o personas a las cuales se dirigía el acto.

### **Expiración del plazo o Prescripción.**

Consiste en la extinción de la obligación por el simple transcurso del tiempo.

Es el cumplimiento del término cuando el objeto del acto determina que este producirá sus efectos jurídicos durante un plazo determinado, transcurrido este, el acto se extinguirá.

### **Acaecimiento de una condición resolutoria**

La doctrina admite la posibilidad de que un acto administrativo este sujeto a condición resolutoria, no así a condición suspensiva por la misma índole del acto administrativo. Por eso en el caso de un acto sujeto a condición resolutoria, cuando la condición se cumple se extinguen los efectos jurídicos del mismo acto.

### **Rescisión.**

Consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato para dar por terminadas sus obligaciones por incumplimiento de la otra parte.

### **Caducidad.**

Consiste en la extinción del derecho como consecuencia de no ejercerlo, es decir como consecuencia de no llevar a cabo las acciones que preserven el derecho.

Es un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo. La posibilidad de declarar la caducidad es una competencia otorgada por la ley a la administración pública, para extinguir unilateralmente un acto administrativo, a título de sanción cuando hay culpa del administrador por el incumplimiento de las obligaciones que estaban a su cargo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define a la caducidad como la "extinción de un derecho, una facultad, una instancia o un recurso, por haber transcurrido el tiempo fijado por la ley para ejercitarlo."<sup>44</sup>

Como requisitos de la caducidad del acto administrativo tenemos:

- ➔ Incumplimiento,
- ➔ Mora; y
- ➔ Plazos vencidos.

### **Renuncia.**

Cuando el interesado manifiesta de forma expresa su voluntad de rechazar o abandonar los derechos que el acto le otorga y lo notifica a la autoridad. Se puede renunciar a los actos que otorgan derechos en beneficio del interesado. Mientras que los actos que crean obligaciones no sean susceptibles de renuncia, pero lo principal del acto fuera la autorización de un derecho, aunque impusiera también alguna obligación, sería viable la renuncia total, y si el acto, en la misma forma otorga derecho e impone obligaciones, puede ser susceptible de renuncia

---

<sup>44</sup> <http://www.shcp.gob.mx/index01.html>, mayo 2003.

### **Revocación administrativa.**

El acto administrativo puede ser revocado por razones de ilegitimidad o de oportunidad. Por razones de oportunidad la revocación del acto administrativo tiende a satisfacer las exigencias de interés público, procede a cualquier clase de acto administrativo, sea este reglado o discrecional.

La revocación de actos inestables no es indemnizable. Son expresamente revocables los permisos de uso del dominio público, los derechos expresa y validamente a título precario, debiendo siempre indemnizar el daño que se ha causado, más aun, cuando la revocación tenga lugar en una de estas causas:

- Distinta valoración de las mismas circunstancias que dieron origen al acto.
- Desconocimiento por faltas administrativas de las circunstancias existentes en el momento de emitirse el acto originario, sin que mediare ocultamiento por parte del interesado.
- Distinta valoración del interés público afectado.

La revocación es un acto del órgano gubernativo por el que se deja sin efectos de manera unilateral un acto previo, válido y eficaz, por causa de un motivo superveniente. Este motivo superveniente provoca que la voluntad del Estado ya no coincida con su obligación de apegarse a lo expresamente determinado en las leyes, motivo por el cual el órgano debe emitir un nuevo acto administrativo por el que adecue su actuación a lo prescrito en ley y revocando en consecuencia el acto anterior.

La revocación es una declaración unilateral de un órgano en ejercicio de la función administrativa por la que se extingue, modifica o sustituye un acto administrativo por causas de ilegitimidad y de oportunidad, también puede ser total o parcial, con sustitución del acto extinguido o no extinguido y se caracteriza jurídicamente porque se realiza a través de un acto administrativo ya sea autónomo o independiente. Es una declaración, de un órgano en función administrativa, generadora de efectos jurídicos directos, indirectos e inmediatos.

La revocación por razones de méritos es constitutiva, tiene por objeto el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica que se da a partir de la fecha de la revocación.

La revocación por razones de ilegitimidad, cuando el acto es anulable, es de carácter declarativo, es decir que produce efectos desde la fecha de emisión del acto revocado, extinguiéndose los efectos innovativos del acta cuando es nulo.

### **Declaración judicial de inexistencia o nulidad**

El demandante en proceso administrativo puede pretender la anulación total o parcial de la disposición administrativa impugnada y en su caso, el restablecimiento o reconocimiento del derecho infringido, desconocido o incumplido. La sentencia que tuviere la acción procesal administrativa, dispone la declaración jurídica de nulidad, total o parcial, del acto contradictorio y la extinción del acto mismo como la cesación de sus efectos jurídicos.

A continuación explicare por separado la inexistencia y la nulidad:

### **Inexistencia**

Según el autor Gabino Fraga "la inexistencia puede producirse en los siguientes casos: a) cuando falta la voluntad; b) cuando falta el objeto; c) cuando falta la competencia para la realización del acto, y d) cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto."<sup>45</sup>

El acto inexistente carece de efectos jurídicos. La inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales. Un ejemplo muy importante del primer caso lo encontramos en los actos de una Administración usurpadora.

El acto inexistente es concebido, según Borja Soriano, como el que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia. En relación a lo anterior, Gabino Fraga explica que "la inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales."<sup>46</sup>

### **Nulidad**

El acto administrativo en ocasiones contiene vicios que provocan su impugnación, ya sea por medio de un recurso administrativo o ante un órgano jurisdiccional, sea administrativo o judicial para lograr su nulidad. Se trata de un término jurídico en Derecho

---

<sup>45</sup> Fraga, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, 42ª Edición, México 2002, Pag. 293.

<sup>46</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., Pag. 292.

que considera nulos a los actos cuyos vicios son insubsanables y carecen de validez, en el cual no surten ningún efecto jurídico, en materia fiscal se usa para referirse a la ineficacia de un acto jurídico administrativo, el cual es ilícito por la carencia de alguno de los requisitos esenciales o formales (artículos 14 y 16 constitucionales), exigidos por la ley para su realización.

De lo anterior se advierte que los vicios del acto pueden ser:

- **Constitucionales:** Cuando el ordenamiento en que se fundamenta el acto es inconstitucional o bien cuando su emisión produce violaciones directas a la Constitución.
- **De ilegalidad:** En este caso el ordenamiento en que apoya el acto es constitucional, pero al expedirse este se incurre en violaciones directas a la Constitución.

Para Nava citado por Esquivel, la nulidad se produce si el acto lo emite la autoridad "...con dolo, con base en errores de hecho o de derecho, con violencia o lesión."<sup>47</sup>

"La nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos, voluntad, objeto, forma, se ha realizado imperfectamente, o en que el fin que perseguían los autores del acto está directa o expresamente condenado por la ley, sea implícitamente prohibido por ella porque contraría el buen orden social..."<sup>48</sup>

Las reglas de la nulidad absoluta según el autor en estudio son las siguientes:

- Puede ser declarado de oficio por el juez.

---

<sup>47</sup> Esquivel Vázquez, Gustavo A., "EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS", Editorial Porrúa 1ª Edición, México 2002, Pag. 27.

<sup>48</sup> FRAGA, Gabino, Op. Cit., Pag. 289.

- Puede pedir que se lo declare todos los interesados, con excepción del que ha realizado el acto conociendo o debiendo conocer al vicio que lo invalidaba.
- No es susceptible de confirmación.
- La acción de nulidad es imprescriptible.
- No puede ser declarada de oficio por el juez, sino a petición de partes.
- No puede pedir su declaratoria el Ministerio Público.
- Puede ser confirmada por los interesados.
- La acción prescribe con el transcurso del tiempo.

También son nulos los actos administrativos que padecen de incompetencia por razón de materia o de territorio. Esos actos no pueden ser convalidados por prescripción ni por ratificación. Cuando la incompetencia es por grado, el acto puede ser convalidado por el órgano competente. Son también nulos los actos que contravienen una ley expresa, aunque no se trate de competencia ni de forma.

## CAPITULO II

# JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE EXTINGUIR EL ACTO ADMINISTRATIVO

---

El presente capítulo tiene como finalidad principal el estudio de la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual por regla general los particulares y excepcionalmente las dependencias o entidades de la Administración Pública acuden ante el citado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a controvertir la legalidad de una resolución fiscal o administrativa.

El Juicio Contencioso Administrativo, se integra por un conjunto de actos que deben cumplirse para llegar a su fin, mismo al que las partes se someten expresamente y que deben respetar con estricto apego a derecho; surge este Juicio, como consecuencia de la legalidad o ilegalidad de un acto emanado de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

### **1.- NATURALEZA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

El establecimiento del contencioso administrativo de corte francés, en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de



noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, provocando un escándalo en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales federales, fue declarada inconstitucional. Dicha ley señalaba lo siguiente:

### **LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Mayo 25 de 1853

**ARTÍCULO 1º.**- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

**ARTÍCULO 2º.**- Son cuestiones de administración las relativas:

- I. A las obras públicas
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

**ARTÍCULO 3º.**- Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

**ARTÍCULO 4º.**- Habrá un consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.

**ARTÍCULO 5º.**- La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo.

**ARTÍCULO 6º.**- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para

este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este Tribunal el que lo fuere de la misma sala, y solo votará en caso de empate para decidirlo.

**ARTÍCULO 7º.-** En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demandada el reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

**ARTÍCULO 8º.-** En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio de tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa.

**ARTÍCULO 9º.-** Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencia de embargo contra los causales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.

**ARTÍCULO 10.-** Los tribunales en los negocios de que habla el artículo 7º, solo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

**ARTÍCULO 11.-** Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

**ARTÍCULO 12.-** Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

**ARTÍCULO 13.-** Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

**ARTÍCULO 14.-** Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley."<sup>49</sup>

Este planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto de que siendo Ignacio L. Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba, en materia

---

49 Margáin Manautou, Emilio. "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O LEGITIMIDAD" Décimo primera Edición. Corregida y Aumentada. Editorial Porrúa. México 2002. Pag. 62-64

administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República.

Bajo el régimen del Imperio de Maximiliano se expidió la ley del 10 de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía, entre otras facultades, la de formar el contencioso administrativo.

Otro antecedente importante del contencioso administrativo en México, lo tenemos en la "Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente a la interposición del amparo".<sup>50</sup>

El juicio de oposición, se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa. Artículos 60 y 61. Transcurrido ese término sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa. Art. 62. Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del Juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución. Art. 63.

"No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dió a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso

---

<sup>50</sup> Lucero Espinosa, Manuel. "TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL" Séptima Edición aumentada. Editorial Porrúa. México 2002. Pag. 22

ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente; porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía de interés fiscal el contribuyente perdía el interés de continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción, etc.”<sup>51</sup>

Así el 27 de agosto de 1936 en que se elabora la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establece: es decir un Tribunal Administrativo de justicia delegada. Con la creación de este Tribunal se suprimen el jurado de Infracción Fiscal y la junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, y se derogan los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecían el juicio de oposición aludido y los asuntos pendientes de resolución ante tales órganos pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en 1937, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1936, se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aún más, de juristas al Servicio del estado.

Dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte al considerar que la garantía de jurisdicción que consagra el

---

<sup>51</sup> Carrillo Flores, A. "El Tribunal Fiscal de la Federación". Un testimonio, 9ª Edición, 1966, citado por Margain Monautou, Emilio, Op Cit. Pag. 65

artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativos a través del Amparo, la Constitución no sería violada.

Este Tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se ha ido ampliando para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa.

“Tuvo la Ley de Justicia Fiscal vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, en virtud de que el 1º de enero del año siguiente entro en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y además incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

Fue derogado el 31 de marzo de 1967, sin originar mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes. Se puede considerar que el Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966, entró en vigor el 1º de abril de 1967, expidiendo recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Sin embargo, el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, debió entrar en vigor el 1º de septiembre de 1982, el Congreso de la Unión dispuso que entrara en vigor el 1º de abril de 1983, pero con motivo de las reformas que se le hicieron en diciembre de 1982 se estableció en disposición transitoria, que el Código entrara en vigor el día 1º de enero

de 1983, excepción hecha del Título VI "Del procedimiento Contencioso", que entró en vigor hasta el 1º de abril de ese año.

En 1946, se procedió a reformar el artículo 104 de la Constitución, estableciéndose que "...en los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra sentencias de... "tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, por lo que la referida reforma se estableció a favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20,000.00, o bien cuando el crédito era indeterminado, dejando todas las dudas con respecto a la constitucionalidad de dicho tribunal inexistentes" <sup>52</sup>.

La exposición de motivos de la aludida Ley de Justicia Fiscal de 1936 decía que el contencioso era de anulación y agregaba que el Tribunal no tendría otra función que la de declarar la nulidad o la de reconocer la validez de actos o procedimientos y que fuera de esta órbita la administración pública conservaría sus facultades propias.

Las causas de nulidad de una resolución administrativa se encontraban consagradas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 1º de diciembre de 2005, se expidió la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entró en vigor en toda la República a partir del 1º de Enero de 2006, derogando el Título VI del Código Fiscal de

---

<sup>52</sup> Margain Manautou, Emilio. Op Cit. Pag 66-68

la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, y aunque mas adelante me referiré específicamente a una de ellas, al hablar de las sentencias en el Juicio Contencioso Administrativo, puede apuntarse desde ahora que todas ellas coinciden en la ilegalidad, es decir, una resolución o un procedimiento serán anulados, siempre que se viole la ley.

El procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de Naturaleza Jurisdiccional, su marco de regulación legal lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales de que México sea parte y supletoriamente a falta de disposición expresa se aplicará el Código Federal de Procedimiento Civiles cuando la disposición que se vaya a aplicar de éste, no contravenga las disposiciones que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## **2.- COMPETENCIA.**

La competencia por materia de las Salas Regionales, se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por razón de territorio, de acuerdo con lo previsto en los artículos 28, 30, y 31, de la Ley citada, por lo que las salas regionales de este órgano colegiado, tienen competencia en razón de la materia y del territorio.

En cuanto a la competencia material el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece a la letra 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.

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

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

VII. Las que se dicten 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 rijan 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."

El Tribunal, que en sus inicios tuvo una competencia exclusivamente fiscal, denominada tributaria, en la actualidad a resumidas cuentas también conoce de multas administrativas por violación a las leyes federales; pensiones civiles y militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales, sobre la que impone sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de servidores públicos; requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación, Estados y Municipios, y las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios causados por servidores públicos; asimismo de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y respecto de las resoluciones que decidan los resultados administrativos en contra de las resoluciones que se han indicado.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las mismas materias señaladas y por el trascurso 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 dichas materias, con excepción de

aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Con las reformas efectuadas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, además de haber efectuado el cambio de nombre de Tribunal Fiscal de la Federación a "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", amplió su competencia material a casi la totalidad de las materias que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en virtud de que de acuerdo con la fracción XIII del artículo que nos ocupa, dicho Tribunal es competente para conocer de las resoluciones que se dicten en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto, "si dicho ordenamiento procedimental, de acuerdo con su artículo 1º se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y a los organismos descentralizados, por los actos de autoridad que realicen, por los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y por los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con aquellos, con exclusión de las materias que en el mismo se establecen, y de las cuales las únicas que no son competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las relativas a la materia electoral, justicia laboral y agraria, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, de lo que resulta que ahora este Tribunal es competente para conocer de todas las materias administrativas con exclusión de las señaladas".<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Lucero Espinosa, Manuel., Op. Cit. Pag. 34

En materia de comercio exterior, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra únicamente establecida respecto de las resoluciones definitivas que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto y que se hagan valer en contra de resoluciones que versen sobre:

- A) Mercado de país de origen o nieguen permisos previos o la participación de copos de exportación.
- B) Certificados de origen.
- C) Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas salvaguarda.
- D) Que declaren concluida la investigación citada, sin imponer cuotas compensatorias.
- E) Por las que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial responde a las solicitudes que los interesados le hacen acerca de si una determinada mercancía está sujeta a una cuota compensatoria.
- F) Que declaren concluida la investigación de prácticas desleales al comercio internacional.
- G) Que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas; y
- H) Las que impongan sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

Se excluye de la impugnación a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los actos que determinen cuotas compensatorias definitivas y que las apliquen.

Se excluyen también "...aquellos que dicten la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuando el interesado opte por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte. Los juicios que se interpongan en esta materia son de la competencia de la Sala Superior, la cual también, además de sus funciones administrativas, cuenta con una competencia atrayente respecto de asuntos con características especiales, sea porque su valor exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general para el Distrito Federal, elevado al año, o porque para la resolución de los juicios sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. Pero en estos casos, las salas regionales instruirán el juicio, y una vez que se haya cerrado la instrucción los remitirán a la Sala Superior para que dicte sentencia".<sup>54</sup>

### **Incompetencia.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como regla, puede otorgársele competencia para conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado con las salvedades que a continuación se señalan:

---

<sup>54</sup> **IBIDEM.** Pag. 35

- a) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.
- b) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
- c) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- d) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.

Señala el maestro Emilio Margáin Manautou, que de la lectura de la Ley de Justicia Fiscal, pasando por el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938 y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se observa que se ha ido ampliando la competencia del tribunal de anulación, al grado que su nombre no corresponde enteramente a su competencia sin que en ningún momento se haya pretendido eliminar alguna de las salvedades anotadas.

#### **Sobre constitucionalidad de leyes.**

De conformidad con el artículo 104 constitucional, compete a los Tribunales Colegiados de Circuito conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de ese mismo ordenamiento; sólo en los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos especiales, en los términos de la Ley de Amparo, por el Pleno de la Corte, o Salas del mismo, o cuando las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito declaren la inconstitucionalidad de una ley o reglamento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia en los siguientes términos:

“El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.”

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los fallos pronunciados de 1917 a 1965, Parte I, Pleno, p. 74.

Aún en aquellos casos en que un particular ha acudido ante el Tribunal demandando la nulidad de una resolución en virtud de que la disposición que la fundamenta ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante sentencias que forman jurisprudencia definitiva, las Salas de dicho Tribunal se han declarado incompetentes, ya que de aplicar la jurisprudencia que se les invoca significaría arrogarse una competencia que constitucionalmente no tienen.

Los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo son claros al establecer que la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la de sus Salas y las de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales administrativos, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuyas salas respetan eso.

También es obligatoria para las Salas del Tribunal, la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, en tratándose de la interpretación o aplicación de una ley o precepto que puede tener su origen al resolver contradicciones de sentencias dictadas por Tribunales Colegiados de Circuito e inclusive la autoridad administrativa puede hacer

suya tal jurisprudencia visto que no tendría éxito ante los tribunales seguir sosteniendo su criterio.

### **Sobre actos Políticos o de Gobierno.**

Los actos políticos o de gobierno, "...aún cuando pueden ser calificados de erróneos, no pueden ser impugnados ante un órgano jurisdiccional hasta en tanto se materialice dicha función en actos administrativos", es decir, "...la política hacendaria que el Poder Ejecutivo marca constituye un acto de gobierno que no puede ser impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".<sup>55</sup>

### **Sobre actos del Poder Judicial.**

"Las resoluciones de la autoridad administrativa, impugnables ante el Tribunal de Anulación, tienen su antecedente en actos emitidos por un tribunal judicial y la petición de nulidad se funda en irregularidades cometidas por este tribunal que, en opinión del reclamante, vician el acto administrativo.

El Tribunal ha reconocido carecer de competencia para resolver el problema que se plantea, ya que de atribuírsela entraría a juzgar actos emitidos por un tribunal judicial con violación de la división de Poderes que consagra nuestra Constitución en su artículo 49, pues estaría invadiendo funciones propias de otros Poderes de la Unión".<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pags. 102 y 103.

<sup>56</sup> IDEM.



### **3.- LA DEMANDA**

La demanda es el documento formal por el que se emprende o da principio a un pleito o proceso judicial, es decir, con la demanda se inicia el juicio o la relación jurídica procesal. Suele revestir diversas modalidades según la clase de juicio. En la medida en que éstos son breves, inmediatos o rápidos, la demanda suele ser una simple relación documental que expresa de forma sucinta el objeto de la pretensión y la identificación de las partes, dejando para el juicio que se celebra en presencia del juez o la autoridad, el desarrollo de los argumentos y alegaciones y los medios de prueba de los mismos.

“La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado; c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho; e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal”<sup>57</sup>

En efecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1º de enero de 2006, en su artículo 13, establece la forma, el plazo y el lugar en que deberá presentarse la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalando que la demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, o bien, cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio

---

<sup>57</sup> Briceño Sierra (Derecho Procesal Fiscal) citado por el maestro Margáin Manautou. Op Cit. Pag.91

Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

De manera que, la demanda en el juicio contencioso administrativo deberá presentarse directamente ante la Sala Regional competente por razón de territorio. La competencia territorial se determina tomando en cuenta el lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada, y en el caso de que fueran varias demandas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada, en el caso en que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala, la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el actor, y para tal caso se tendrá como fecha de presentación de la demanda el día en que se deposite en la oficina de correos. Pero si el actor la deposita en lugar distinto al de su domicilio, se tendrá como fecha de presentación el día en que la Oficialía de Partes del Tribunal la tenga como recibida.

En esos términos, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, se han pronunciado al respecto de la siguiente manera:

**JUICIO DE NULIDAD. POR TRATARSE DE UN CASO ANÁLOGO AL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ES LEGAL PRESENTAR POR CORREO CERTIFICADO PROMOCIONES O RECURSOS SI EL ACCIONANTE TIENE SU DOMICILIO FUERA DE LA SEDE DEL TRIBUNAL FISCAL.** El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación prevé la hipótesis de que la demanda de nulidad pueda ser presentada por correo certificado si el demandante tiene su domicilio fuera del lugar donde se localice la Sala Fiscal correspondiente; por tanto, es correcto jurídicamente considerar que al no estar prohibidos o limitados los casos análogos, éstos pueden ser tratados en los mismos términos y condiciones, esto es, si el accionante tiene su domicilio fuera de la sede del Tribunal Fiscal, es apegado a derecho y a la equidad que se considere que también existe a su favor la posibilidad de presentar por correo certificado todas las promociones o recursos que sean necesarios para ejercer plenamente su derecho de defensa, porque de no ser así estaría imposibilitado materialmente por razón de la distancia a cumplir en tiempo y forma las prevenciones o requerimientos que se le formulen.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 85/2003. Fianzas Probursa, S.A. de C.V. 27 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Aquiles Gasca. Secretaria: Myrna C. Osuna Lizárraga.

**DEMANDA DE NULIDAD. SU ENVÍO POR CORREO CERTIFICADO DEBE ACREDITARSE CON EL ACUSE DE RECIBO.** El artículo 207, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, contempla que la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fiscal fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante. Ahora bien, si el accionante no acreditó que utilizó el servicio de correo certificado con acuse de recibo, entonces, en términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, se presume que envió la demanda por un sistema de paquetería ordinario, según la guía de depósito que obra en el juicio de nulidad, de la cual no se desprende algún indicio del que se pueda concluir que hizo uso del servicio que prevé el precepto legal citado con anterioridad; por tanto, al recibirse extemporáneamente la demanda de nulidad, su desechamiento se ajusta a derecho. Lo anterior es así, pues de acuerdo con lo establecido por el artículo 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, el servicio de acuse de recibo de envíos o de correspondencia registrados, consiste en recabar en un documento especial, la firma de recepción del destinatario o de su representante legal y en entregar ese documento al remitente, para acreditar que la demanda se presentó con la oportunidad debida.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 665/98. Alberto Rodríguez Villarreal. 8 de julio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Por otra parte, aún cuando la demanda debe presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución, si el actor la presenta ante otra, que por razón de territorio resulta incompetente, esto no le trae consecuencias jurídicas adversas ya que en este caso, se remitirá la demanda por la sala incompetente a aquella que le corresponda ventilar el asunto.

Así lo ha considerado el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la Tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 157-162, Parte Sexta, página 116, que dice:

**NULIDAD FISCAL, DEMANDA DE EFECTOS DE SU PRESENTACION ANTE LA SALA INCOMPETENTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.** Cuando se presenta ante una Sala incompetente del Tribunal Fiscal de la Federación una demanda de nulidad, debe atenderse a esta fecha para los efectos de determinar su oportunidad, y no a la de su recepción en la Sala que en definitiva se avoque a su conocimiento, puesto que la integración de la diversas Salas del mencionado Tribunal está inspirada en una pronta administración de la justicia en materia fiscal, y no sería jurídica la interpretación literal del primer párrafo del artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, en tanto dispone que "la demanda de nulidad debe presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada", puesto que la expresión "directamente" debe entenderse en el sentido de que no podrá interponerse la referida demanda ante una autoridad distinta al propio tribunal; tan es así que el artículo 213 del ordenamiento legal citado establece que cuando ante una Sala Regional se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio enviándole los autos respectivos.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 393/82. Papelería Nuñez de Puebla S.A. 16 de junio de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Gómez Mercado. Secretario: Octaviano Escandón Báez.

Amparo en revisión 345/82. Funerales López S.A. 2 de junio de 1982. Ponente: Mario Gómez Mercado. Secretario: Octaviano Escandón Báez.

Amparo en revisión 399/82. Refrescos Veracruz S.A. de C.V. 1o. de junio de 1982. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Waldo Guerrero Láscars.

Nota: En el Informe de 1982, la tesis aparece bajo el rubro "DEMANDA DE NULIDAD. EFECTOS DE SU PRESENTACION ANTE SALA INCOMPETENTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION."

El plazo dentro del cual será presentada la demanda por los particulares, sean personas físicas o morales, es de cuarenta y cinco días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto impugnado. Cabe destacar que la notificación surte efectos al día hábil siguiente en que se realizó. Ahora bien, surtir efectos implica la oportunidad procesal que le da a una de las partes para tener conocimiento de la notificación.

El artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al respecto refiere lo siguiente:

**“Artículo 13.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

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

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

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

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

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

...”

Dicho plazo tiene una excepción, tratándose de las demandas que presenten las Instituciones de Fianzas en contra de los requerimientos de pago de las fianzas otorgadas a favor de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o sus organismos descentralizados, por obligaciones distintas de las fiscales (obra pública, adquisiciones, penales), puesto que la fracción V del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece que en caso de inconformidad contra un requerimiento de pago, la institución de fianzas podrá demandar ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que corresponda, la improcedencia del cobro dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir del requerimiento de pago respectivo.

**a) PARTES.**

“Desde la perspectiva etimológica la palabra parte, se asocia con el latín *pars*, o *partis*, que significa porción de un todo.”<sup>58</sup>

En el ámbito procesal, parte “...es toda aquella persona física o moral involucrada en un conflicto jurídico que, por sí misma o a través de la representación de alguien, solicita la intervención de un órgano jurisdiccional del Estado para que, conforme a derecho, se emita una sentencia destinada a salvaguardar los intereses cuya titularidad se debate en la controversia”.<sup>59</sup>

---

58 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, voz “parte, en Nuevo Diccionario jurídico mexicano, México, Editorial Porrúa/UNAM, 2001, t. IV, p. 2765

59 Manual del Justiciable, “ELEMENTOS DE TEORÍA GENERAL DEL PROCESO”, Poder Judicial de la Federación, 1ª Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003

El Poder Judicial de la Federación de la definición propuesta la ha integrado en los siguientes elementos:

● **Personas físicas o morales involucradas en un conflicto jurídico.**

Para que pueda darse la intervención de un órgano jurisdiccional, debe existir previamente un conflicto de intereses entre dos o más personas. Es decir, el inicio del proceso no puede darse por sí solo, sino que requiere que un sujeto interesado en salvaguardar sus intereses, someta el caso a un juzgador.

● **Intervención de un órgano jurisdiccional del Estado.**

Para que un proceso tenga lugar es imprescindible antes que nada, someter una controversia jurídica ante un órgano competente para resolverla.

● **Conforme a derecho.**

Lógicamente, la resolución de un proceso jurisdiccional no dependerá de aspectos meramente subjetivos, dado que la legislación mexicana prevé las vías necesarias para efectos que cualquier proceso pueda sustanciarse de principio a fin. Ahora bien, ahí donde las leyes contemplan la respuesta para dirimir un punto determinado del proceso, el juzgador puede auxiliarse de herramientas tales como la analogía, la mayoría de razón –salvo materia penal- o los principios generales del derecho, y, desde luego, la jurisprudencia emitida por los tribunales competentes para ello.

● **Sentencia emitida para salvaguardar intereses específicos.**

En orden a que un sujeto de derecho acuda ante un órgano jurisdiccional para solicitar la resolución de un conflicto, deben existir uno o mas intereses tutelados por la ley y que, a

causa de la controversia, corren el riesgo de perderse. Será el juzgador, quien mediante una sentencia determine cual será la suerte de los intereses cuya titularidad se debatió en el proceso.

Los órganos jurisdiccionales federales también se han ocupado de definir el vocablo parte y algunos de ellos lo han hecho en el sentido de que tal concepto no se refiere propiamente a las personas que intervienen en un proceso, sino a la posición que tienen en él, de manera que la parte actora es la que inicia el procedimiento para exigir del demandado determinada prestación, mientras que la segunda parte tiene una posición que podría denominarse pasiva, porque recibe el impacto de la acción ejercida en contra suya.

El artículo 3º de nuestra nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al respecto establece lo siguiente:

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

I.- El demandante.

II.- Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

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



### El demandante.

El demandante o actor es quien promueve el juicio de nulidad y puede tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa, el cual debe demostrar que la resolución le causa un agravio o afecta sus intereses jurídicos, por lo que puede tener tal calidad, en tratándose del particular, no sólo aquel contra quien se emite el acto, sino también quien de no impugnarlo, sufrirá un agravio o le afectará en sus intereses jurídicos, o sea, un tercero con interés legítimo.

#### **PERSONALIDAD, PERSONERÍA, LEGITIMACIÓN E INTERÉS JURÍDICO, DISTINCIÓN.**

Tanto la personalidad como la personería y la legitimación constituyen -entre otros presupuestos procesales- requisitos que previamente han de cumplirse para la procedencia de la acción, pues son necesarios para que la relación procesal pueda válidamente constituirse y mediante su desarrollo, obtenerse la sentencia; luego, la personalidad consiste en la capacidad en la causa para accionar en ella, o sea, es la facultad procesal de una persona para comparecer a juicio por encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos (artículos 689, 691 y 692 de la Ley Federal del Trabajo); de suerte que habrá falta de personalidad cuando la parte -a la que se imputa- no se encuentra en pleno ejercicio de sus derechos para actuar por sí en el proceso. En tanto que la personería estriba en la facultad conferida para actuar en juicio en representación de otra persona, pudiendo ser esa representación tanto legal como voluntaria, surtiéndose la falta de personería; por tanto, ante la ausencia de las facultades conferidas a la persona a quien se le atribuye, o ante la insuficiencia de las mismas o ineficacia de la documentación presentada para acreditarla, entre otros casos (artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo). Mientras que la legitimación consiste en la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en ésta, o sea, es la facultad de poder actuar como parte en el proceso, pues constituye la idoneidad para actuar en el mismo inferida de la posición que guarda la persona frente al litigio. En cambio, el interés jurídico implica una condición de procedencia de la acción, toda vez que se traduce en la disposición de ánimo hacia determinada cosa por el provecho, por la utilidad, por el beneficio o por la satisfacción que esa cosa puede reportar al accionante o excepcionante, o simplemente por el perjuicio o daño que se trata de evitar o reparar; de manera que faltará el interés siempre que, aun cuando se obtuviese sentencia favorable, no se obtenga un beneficio o no se evite un perjuicio (artículos 689 y 690 de la Ley Federal del Trabajo).

Página: 1796

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 240/2003. 25 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Victorino Rojas Rivera. Secretaria: Nohelia Juárez Salinas.

El demandante podrá autorizar en su demanda a un Licenciado en Derecho para que a su nombre reciba notificaciones, así como para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, en los términos establecidos por el artículo 5º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

### **Los demandados.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo en estudio, debe señalarse como autoridad demandada en primer término, a la autoridad que dictó la resolución impugnada, el particular a quien favorezca la resolución, el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el Titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte; ahora bien, cuando el acto lo expide una autoridad dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o conjuntamente con una autoridad dependiente de una entidad federativa coordinada en materia tributaria, serán autoridades demandadas las que emitieron el acto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dicha Secretaría es parte en el juicio, sólo cuando el acto impugnado haya sido emitido por una autoridad dependiente de ella o por una que se encuentre coordinada en ingresos federales y en aquellos en que se controvierta el interés fiscal y siempre que ella considere que deba apersonarse.

### El tercero.

Definido así por el propio Legislador, el tercero es aquel "...que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante", esto es, el tercero "...es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución."

En otras palabras, "el tercero es poseedor de un derecho que sufrirá un menoscabo si la autoridad administrativa que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga."

El maestro Emilio Margain Manautou, nos explica "...en materia tributaria es difícil que pueda presentarse el caso de un tercero con derechos privilegiados sobre otros contribuyentes o que sea poseedor de una resolución que le otorgue derechos compatibles con la pretensión de otro u otros contribuyentes, salvo el caso de aquellas en que se ordena un reparto adicional de utilidades a los trabajadores que deben ser señalados como demandados por conducto de su sindicato."<sup>60</sup>

### **b) REQUISITOS DE LA DEMANDA.**

El artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los requisitos que debe contener la demanda, los cuales son:

**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

---

<sup>60</sup> Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pags. 166 - 168

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

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

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

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

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

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

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

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

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

En efecto el **primer requisito** a que alude este precepto, con el propósito de dar seguridad al proceso, es el señalar el nombre del demandante, pues permite identificar y precisar si se encuentra legitimado activamente para promover el juicio.

Por lo que hace al domicilio, éste es necesario a fin de que se pueda notificar al promovente las actuaciones procedimentales que tengan que hacerse personalmente y que se señalan a continuación:

- La que admite la demanda.
- La que corra traslado de la contestación de la demanda, o de su ampliación, según sea el caso.
- La que mande citar a los testigos o a un tercero.
- El requerimiento que la parte deba cumplirlo.
- El auto de la sala regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la sala superior.
- La resolución de sobreseimiento.
- La sentencia definitiva.
- En todos aquellos casos en que el Magistrado Instructor lo ordene.

En nuestra nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que el domicilio para oír y recibir notificaciones puede encontrarse en cualquier parte del territorio nacional, con la salvedad de que cuando tenga el demandante su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional Competente, el mismo deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

El **segundo requisito**, tiene la finalidad de identificar el objeto de la controversia, en virtud de que de no señalarse la resolución impugnada, independientemente de los efectos que menciona el mismo precepto, no habría la posibilidad de resolver el fondo del asunto. Y en el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, establece como requisito que se precise la fecha de su publicación.

En cuanto al **tercer requisito**, la obligación se consigna con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, es decir, a las autoridades señaladas como demandadas o bien al particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; sin embargo, la falta de mención de la autoridad demandada no implica que tenga que requerirse al actor para que la señale, ni la improcedencia del juicio, pues el magistrado instructor, de oficio se encuentra obligado a emplazar a la autoridad demandada respectiva, tal y como lo establece el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual en su parte respectiva establece: "*...Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo...*" de tal suerte que la ley de la materia asegura que la autoridad sea o no señalada como demandada, se le emplazará para que comparezca a defender sus actuaciones.

El **cuarto requisito** lo constituyen los hechos que den origen a la demanda, que son los actos y omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada, o bien aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos de la providencia a debate y

que son los que dan origen a la controversia. Es decir, tales hechos, conocidos como litigiosos, son aquella materia o aquella causa del juicio. Aunque la narración de hechos es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, pero es conveniente señalarlos pues esto permite al juzgador conocer los antecedentes de la resolución impugnada, y precisar los puntos controvertidos.

Las pruebas que ofrezca el actor, **requisito quinto**, podrán ser todas aquellas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional de la autoridad que tenga que desahogarse a través de absolución de posiciones, tal y como lo refiere el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual en su segundo párrafo establece: "*En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades*".

La ley reconoce como medios de prueba (artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección judicial;
- VI. Los testigos;

- VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII. Las presunciones.

Cabe destacar que dentro del Juicio Contencioso Administrativo, la ley establece en caso de que se ofrezcan pruebas documentales, se podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada de manera que en este apartado, es dable mencionar que dicho expediente constituye otro medio de prueba.

Como **sexto requisito**, se establece la carga procesal de que en la demanda el actor manifieste los conceptos de impugnación con los que demuestre la ilegalidad de la resolución impugnada.

### **Concepto de impugnación.**

“Es la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; que no cumple con las formalidades exigidas por las leyes que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución; que contiene vicios de procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la providencia controvertida; que los hechos que la motivan no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida; o que se dictó con desvío de poder”.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Lucero Espinosa, Manuel., Op. Cit. Pag. 100 y 101



La formulación de los conceptos de impugnación constituye un aspecto de suma importancia, puesto que de la estructuración de ellos depende el éxito que el demandante pueda tener en el litigio, puesto que los mismos representan la base de la controversia, siendo las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quienes deben ocuparse de la cuestión controvertida de acuerdo con el principio procesal de que el juez resuelve según lo alegado y probado, razón por la cual en los conceptos de impugnación debe controvertirse adecuadamente la resolución, ya que de no hacerlo la sala juzgadora no puede estudiar argumentos no planteados en la demanda, que de hacerlo, estaría juzgando oficiosamente sobre derechos que no están en tela de juicio, en perjuicio de las demandadas y con violación al principio de congruencia procesal que debe revestir la sentencia.

Es por eso que en los conceptos de impugnación deben impugnarse todos y cada uno de los motivos y fundamentos del acto administrativo a debate, invocar los preceptos legales aplicables al caso, dichos preceptos deben interpretarse adecuadamente, apoyarse en hechos que integran la hipótesis normativa de la o las disposiciones aplicables y que tales hechos sean debidamente probados, de manera que si dichos conceptos no cumplen con tales requisitos resultan ineficaces para demostrar la pretensión del demandante. La ineficacia del concepto de impugnación puede contener tres hipótesis: a) inoperante, b) insuficiente y c) infundado.

- I. El concepto de impugnación es inoperante cuando no se impugna, en absoluto, los motivos o los fundamentos del acto administrativo objeto del juicio.

- II. El concepto de impugnación es insuficiente cuando sólo se impugna alguno o algunos de los motivos o fundamentos del acto administrativo a debate, sin impugnar otros motivos o fundamentos en los que de igual manera o modo preferente descansa dicho acto.
- III. El concepto de impugnación es infundado cuando si bien se impugnan los motivos y fundamentos del acto a debate, no los supera en virtud de que se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable; se apoya en la invocación de hechos no probados durante la tramitación del procedimiento administrativo ni en el proceso contencioso administrativo; su argumento se funda en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace a las disposiciones jurídicas aplicables no es correcta.

Los siguientes criterios se refieren a lo señalado en este requisito estudiado:

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO ÓRGANO DE PLENA JURISDICCIÓN. REGLAS Y PRELACIÓN DE LOS TEMAS A CONSIDERAR EN ELLAS (PRECISIONES AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).** Para que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puedan proceder a estudiar en primer término los conceptos de impugnación que ven al "fondo del asunto" de la resolución impugnada, es necesario que se den los siguientes presupuestos: a) Que el procedimiento previo a la resolución esté totalmente concluido; b) Se haya fijado adecuadamente la litis o contenido del acto, así como desahogados y reunidos los elementos para la toma de la decisión; y, c) Se hayan analizado integralmente los elementos litigiosos. En tal contexto, la falta del primer presupuesto originará una violación procedimental y la falta de los dos últimos dará pauta a una violación de carácter formal (relacionada con la aplicación de las reglas de juzgamiento, especialmente cuando se falte a la congruencia, exhaustividad y motivación al emitir la resolución), eventos que no permiten concluir que se hayan seguido por la autoridad administrativa todos los pasos, evaluaciones y consideraciones previas para estar en posibilidad, desde el punto de vista procesal y formal, de arribar o llegar a una decisión regular y susceptible de definir y resolver el fondo del conflicto. Por tanto, no es óbice que el artículo 237, segundo párrafo, del código tributario ordene que las Salas del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procederán a analizar preferentemente las violaciones de fondo o por incompetencia -conducentes a declarar una nulidad lisa y llana- en relación con las violaciones formales o procedimentales -conducentes a declarar una nulidad para efectos-, principio que será aplicable siempre y cuando el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo contenga necesariamente un pronunciamiento válido y regular, precisamente respecto del fondo del asunto. Y es en este orden de ideas que resulta pertinente aclarar, especialmente en los casos del contencioso administrativo subjetivo o de plena jurisdicción, que solamente cuando estén dadas todas las condiciones y, además, la autoridad administrativa emita un pronunciamiento formalmente regular y adecuado en cuanto a todos los aspectos que se refieren al mérito y objeto del acto administrativo, será válido concluir que aplica la regla prevista en el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Septiembre de 2002

Tesis: I.4o.A.373 A

Página: 1450

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 220/2002. Margarito Olayo Palacios. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 218, tesis por contradicción 2a./J. 23/98 de rubro "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AMPARO DIRECTO CONTRA SUS SENTENCIAS. DEBE EXAMINARSE EL CONCEPTO EN EL QUE SE COMBATE LA CAUSA DE ILEGALIDAD RELACIONADA CON EL FONDO DEL ASUNTO, AUNQUE SE ESTIME FUNDADO EL RELATIVO A LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE LA TOTALIDAD DE LAS CUESTIONES DE CARÁCTER FORMAL Y PROCEDIMENTAL."

**CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD. SON INEFICACES CUANDO TIENDEN A CONTROVERTIR SÓLO LA RESOLUCIÓN RECURRIDA EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO, SIN ATACAR LA DICTADA EN ÉSTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).**

De conformidad con el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que da la posibilidad de que la litis sea abierta, el actor tiene derecho a introducir en su libelo conceptos de impugnación novedosos no hechos valer en el recurso administrativo, con la única salvedad de que debe combatir también la resolución dictada en ese recurso, exponiendo conceptos de impugnación en su contra y señalando el porqué dicha resolución no satisface su interés, para que se entienda que simultáneamente impugna tanto la recaída en el recurso, como la controvertida mediante el mismo, por lo que si en el caso el contribuyente actor en el juicio de nulidad respectivo sólo se limitó a afirmar en la demanda origen del mismo que combate la recaída en el recurso, sin hacer valer conceptos de anulación en su contra o señalar qué agravios no fueron examinados correctamente y, posteriormente, de existir alguna parte que no satisfizo su interés jurídico, impugnar la resolución originaria controvertida mediante el recurso, limitándose a plantear conceptos de impugnación nuevos, orientados a cuestionar esa resolución originaria, debe concluirse que los mismos son ineficaces, al no surtirse la hipótesis a que se refiere el aludido artículo 197, porque

tales conceptos no se enderezan contra ambas resoluciones, sino sólo respecto a la determinación originaria que motivó el recurso administrativo.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SEPTIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Agosto de 2002

Tesis: VII.1o.A.T.60 A

Página: 1261

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 248/2002. Gustavo Abel Cadena Carrasco. 17 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Eliel E. Fitta García. Secretario: Antonio Zúñiga Luna.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, página 193, tesis por contradicción 2a./J. 32/2003 de rubro "JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES, CUANDO REITERAN ARGUMENTOS DE IMPUGNACIÓN QUE YA FUERON MATERIA DE ESTUDIO EN UNA RESOLUCIÓN QUE CONSTITUYE COSA JUZGADA.** Si el acto administrativo impugnado ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se emitió en acatamiento a una sentencia dictada en diverso juicio de nulidad, los conceptos de violación que en su contra se hacen valer son inoperantes, si la parte quejosa se limita a reiterar los argumentos de impugnación que esgrimió en el juicio fiscal cuya sentencia se cumplimenta, sin combatir las consideraciones en que se apoya el acto reclamado, pues los conceptos de violación expuestos por la quejosa ya fueron materia de análisis y resolución por parte del órgano jurisdiccional competente, los que constituyen cosa juzgada, y no pueden ser nuevamente objeto de estudio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 354 y 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación, en términos del artículo 197 de este ordenamiento.

Novena Época

Instancia: DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: I.13o.A.48 A

Página: 1265

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 554/2001. Turbo Recon, S.A. de C.V. 15 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Jorge Mercado Mejía.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUPUESTO EN QUE LA SALA FISCAL NO SE ENCUENTRA OBLIGADA A ANALIZAR, PRIMERAMENTE, LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN QUE PUDIERAN LLEVAR A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA.** El segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación dispone que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la

nulidad lisa y llana. Ahora bien, en aquellos casos en que se demande la nulidad de la resolución que determinó desechar por improcedente el recurso de revocación por tratarse de un acto consentido; en los conceptos de impugnación el actor alegue que tal determinación es ilegal porque la notificación del crédito fiscal se practicó en contravención de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación; por su parte, la representación fiscal, al contestar la demanda, se allane a esa pretensión; y, luego, la Sala Regional decreta la nulidad de la resolución combatida para el efecto de que la autoridad demandada decreta fundado el argumento en cuestión y, por ende, tuviera al recurrente como sabedor de la liquidación a partir de la fecha en que así se ostentó, admitiendo a trámite el recurso y, en su oportunidad, resuelva conforme a derecho, en esas condiciones, la Sala Fiscal no transgrede lo dispuesto por el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, pues para que estuviera en aptitud legal de examinar primero los conceptos de impugnación que puedan conducir a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, necesariamente tiene que existir un pronunciamiento de la autoridad demandada en cuanto al fondo de la controversia al resolver el recurso de revocación; supuesto que no se actualiza cuando aquélla no resolvió el asunto en lo principal, sino, por el contrario, desechó por improcedente el recurso en comento; por ello, en tal supuesto la Sala responsable se encontraba técnicamente impedida para abordar directa y de primera mano el estudio de los conceptos de impugnación atinentes al fondo del asunto que pudiera llevar a declarar la nulidad lisa y llana, en tanto que la litis en el procedimiento contencioso administrativo se circunscribió a determinar si era ilegal o no el desechamiento del susodicho recurso de revocación.

Novena Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Mayo de 2002

Tesis: IV.2o.A.39 A

Página: 1283

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 492/2001. Javier Treviño Zúñiga. 23 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Ramos Salas. Secretario: Rodolfo Munguía Rojas.

**EXHAUSTIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA FISCAL, PARA EXAMINAR SI LA SALA AL DECLARAR LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA CUMPLIÓ CON EL PRINCIPIO DE, EN LA DEMANDA DE AMPARO DEBE PRECISARSE CUÁLES SON LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE SE OMITIERON ESTUDIAR Y QUE CONTIENEN LA PRETENSIÓN DE OBTENER UNA SENTENCIA QUE DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA (SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996).** El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en su segundo párrafo establecía: "Artículo 237. ... Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos. ...", de

donde se desprende que en esa época el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal imponía a la Sala la obligación de analizar todos los conceptos de impugnación planteados en la demanda de nulidad, con independencia del tipo de nulidad declarada en la sentencia del juicio contencioso administrativo; sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se reformó esta disposición para quedar como sigue: "Artículo 237. ... 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. ...", introduciendo una modalidad al citado principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas la obligación de analizar preferentemente los conceptos de nulidad 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 o en términos de la parte final del último párrafo de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación; en consecuencia, a la luz del texto vigente del citado artículo 237 debe desestimarse el argumento de que la Sala no estudió todos los conceptos de nulidad que le fueron planteados, si la parte quejosa omite precisar en los conceptos de violación expuestos en su demanda de amparo directo, que la Sala responsable omitió el estudio de determinado concepto o conceptos de impugnación que ven al fondo del asunto, identificándolos de manera específica, para de esta manera hacer evidente que su pretensión fue la de obtener una sentencia que declare la nulidad lisa y llana y no para efectos de la resolución impugnada, además de destacar que dichos conceptos de anulación debieron ser estudiados de manera preferente a aquel que estimó fundado y con base en el cual se declaró la nulidad para efectos, poniendo de manifiesto la finalidad de obtener una sentencia de anulación con mayor alcance jurídico al obtenido en la sentencia reclamada, sin que el Tribunal Colegiado pueda suplir tales deficiencias, toda vez que en el caso no se actualiza ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Agosto de 2001

Tesis: VI.1o.A. J/18

Página: 1029

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 223/2000. Gaizka, S.A. de C.V. 7 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Gerardo Manuel Villar Castillo.

Amparo directo 302/2000. Beneficio de Borrás Reno, S.A. de C.V. 28 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas.

Amparo directo 306/2000. Distribuidora Unilan de Santa Ana, S.A. de C.V. 18 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Angélica Torres Fuentes.

Revisión fiscal 312/2000. Contralor Interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra. 16 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas.

Amparo directo 426/2000. Drucker Chemical Products Co., S.A. de C.V. 30 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: Mayra González Solís.

El **séptimo requisito**, consiste en el nombre y el domicilio del tercero interesado, se establece con el fin de que se esté en posibilidad de emplazarlo, cuando lo haya, para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos.

El **octavo requisito**, señalado así en el artículo a estudio, proviene de la idea de hacer más palpable el carácter de contencioso subjetivo, puesto que, como ya se expresó, en este tipo de contencioso la sentencia que se dicte tendrá en todo caso que ser restitutoria del derecho subjetivo violado por lo que como requisito de la demanda se pide se señale, para el caso de sentencia de condena, lo que se pide, que obviamente será el restablecimiento del derecho subjetivo violado, así como las cantidades que sean favorables al actor o bien los actos cuyo cumplimiento tenga que realizar la demandada.

Ya que se habla de requisitos de la demanda el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señalan de igual manera deberá contemplarse en la demanda.

- **Nombrar representante común.** Cuando se impugna una resolución que afecte el interés jurídico de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, deberá en su libelo inicial nombrar un representante común en la inteligencia que de no hacerlo el magistrado instructor lo hará a su nombre al emitir el auto de admisión.
- **La demanda debe estar firmada por quien la formule.** En efecto, la demanda deberá estar firmada por quien la formule, ya que sin este requisito se tendrá por no presentada, salvo que el promovido no sepa o no pueda firmar, para lo cual imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego (aunque este requisito no es exclusivo del escrito de

demanda, sino que es aplicable a toda promoción que se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Al respecto se ha pronunciado el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito en la Octava Época, la cual puede ser visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 86, Febrero de 1995, Tesis: XVI.1o. J/18, Página: 49 que a la letra dice:

**DEMANDA DE NULIDAD, NATURALEZA JURIDICA DE LA FALTA DE FIRMA DE QUIEN LA FORMULA Y EFECTOS PROCESALES DE LA AUSENCIA DE ESTE REQUISITO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 199 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, DENTRO DEL JUICIO DE NULIDAD.** Si una demanda de nulidad fiscal no está firmada por la persona que la formula, dicha promoción insatisface un requisito de admisibilidad de la demanda e incumple con una causal de no presentación de la misma, que puede ser impugnada por las autoridades demandadas, tanto mediante la objeción del auto que admite la demanda a que se refiere el párrafo final del artículo 228 bis del Código Fiscal de la Federación, como en los términos de la fracción II, del artículo 213, de la misma ley tributaria, que permite al demandado expresar las consideraciones que a su juicio impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo. Esta última posibilidad se sustenta en la consideración de que la falta de firma o la carencia de autenticidad de la misma, significan que no hubo instancia legal del interesado en la nulidad de la resolución administrativa impugnada, dado que un escrito sin firma a nadie obliga o una firma no auténtica implica un acto ilícito; también se respalda en el argumento de que si por error u omisión del magistrado instructor se admite una demanda sin firma o con una firma falsa, y el juicio llega hasta el estado de dictar sentencia, el vicio de que adolece la demanda impide decidir sobre el fondo, porque en tal caso el juicio de nulidad no se inició legalmente. Consecuentemente, cuando la autoridad demandada se abstiene de objetar el auto admisorio de la demanda, pero al formular la contestación de la misma alude a la falta de firma o la falsedad de ella, con base en la fracción II, del artículo 213, del Código Fiscal de la Federación, la Sala Regional del Tribunal Fiscal, está obligada a examinar esta circunstancia debido a que representa también una causa de sobreseimiento en el juicio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Recurso de revisión fiscal 1/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro. 8 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: Carlos Mario Téllez Guzmán.

Recurso de revisión fiscal 11/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otra. 31 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: José Gilberto Moreno Gracia.

Recurso de revisión fiscal 13/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro. 14 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: Roberto Hernández Pérez.



Recurso de revisión fiscal 16/94. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra. 21 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretario: José Gilberto Moreno Gracia.

Recurso de revisión fiscal 25/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 27 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: Miguel Villanueva Flores.

En el mismo sentido, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Octava Época, mediante tesis la cual puede ser visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988, Página: 436 señala lo siguiente:

**NULIDAD, DEMANDA DE. AUTENTICIDAD DE LA FIRMA QUE LA CALZA.** El artículo 199 del Código Fiscal de la Federación señala que toda promoción deberá estar firmada por quien la formule. En caso de duda sobre su autenticidad, para que la Sala que conoce del juicio decrete el sobreseimiento del mismo, debe llevarse a cabo la verificación de la firma estampada en el libelo mediante el desahogo de la prueba pericial idónea o sea la caligráfica con el auxilio de peritos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1223/88.- José Amkié Dayán.- 22 de junio de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.- Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

**DEMANDA DE AMPARO SIN FIRMA. NO SE CONVALIDA.** La falta de firma de la demanda equivale a la ausencia total de manifestación de la voluntad, por lo cual, se trata de un acto inexistente, y el hecho de que, la recurrente haya exhibido la fianza para que surtiera efectos la suspensión de ninguna manera convalida la falta de firma dado que los actos inexistentes no son susceptibles de convalidación. El artículo 4o., de la ley de la materia preceptúa que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, y sólo podrá seguirse por el agraviado, a través de su representante legal o de su defensor, por consiguiente, el juicio constitucional únicamente se sigue a instancia de parte y, por ello, todo escrito presentado en el procedimiento debe ser firmado por su autor o autores, sobre todo el escrito de demanda que da origen al juicio, constituyendo esto un requisito esencial por ser la expresión de la voluntad del accionante.

Octava Epoca  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XIV, Julio de 1994  
Página: 542

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 346/88. Margarita Ruiz Viveros. 10 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

En cuanto a la excepción de dicha formalidad, ella se justifica por el hecho de no impedir el acceso a la justicia contencioso administrativa a las personas que no saben, o que por impedimento físico u otro motivo no pueden firmar, pero tal situación deberá hacerse constar en el escrito respectivo.

El artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento de aplicación supletoria conforme a lo señalado por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala lo siguiente:

- Expresar el Tribunal ante el cual se promueve.
- Los hechos deberán ser narrados sucintamente, con claridad y precisión.
- Indicar lo que se persigue del juzgador, que se espera lograr del proceso, es decir, determinar los puntos petitorios.

### **Los documentos que se adjuntan a la demanda.**

El artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los documentos que el actor está obligado a exhibir en su libelo, los cuales consisten en:

**ARTÍCULO 15.-** El demandante deberá adjuntar a su demanda:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste la resolución impugnada.
- IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

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

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

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

**IX.** Las pruebas documentales que ofrezca.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

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

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

El objeto de este dispositivo, consiste en que el actor demuestre la procedencia de su acción, y también de sus pretensiones, de tal suerte que con exclusión de los documentos a que se refiere la fracción I, todos los demás constituyen pruebas a cargo del demandante.

Las documentales a que se refieren las fracciones II, III, IV, V y VI, señala que el actor demostrará la procedencia de su acción, en virtud de que de no presentarse no habría lugar a que se admitiera la demanda, ya que no se demostraría la legitimación activa del promovente.

Las documentales a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, marca que su ofrecimiento y presentación se encaminan a demostrar que la pretensión de la actora es fundada, ya que sin ellas no se lograría decretar la nulidad del acto impugnado, a menos que se alegaran solo cuestiones de derecho.

En cuanto a la fracción II, el demandante deberá acreditar su personalidad cuando no promueva a nombre propio, es decir, en esta fracción estriba en que se refiere a la institución jurídica de la representación, fracción que se encuentra relacionada con el artículo 5º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual determinadamente prohíbe la gestión de negocios, (*definida por el Código Civil Federal en su artículo 1,896 de la siguiente manera: "El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio"*) ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y establece la obligación de acreditar la representación de quienes promuevan en nombre de otra

persona, la cual deberá ser otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda.

La representación, consiste en la aptitud de una persona para que realice actos jurídicos, en nombre y por cuenta de otra, los representantes pueden suplir la capacidad de actuar de sus representados o bien, en el caso de que éstos no tengan tal limitación, delegar en aquellos las facultades propias; la representación puede ser legal o forzosa y convencional. Es legal o forzosa cuando es establecida por la ley, en cambio la representación convencional tiene lugar por un contrato, por el cual una persona la confiere a otra.

Tocante al tema que nos ocupa, nos referiremos a la representación convencional, la cual como ya se ha señalado, es la que tiene lugar a través de un contrato de mandato, que es aquel por el cual una persona llamada mandante, otorga a otra, denominada mandatario, una representación para que actúe en nombre suyo y en su representación.

El artículo 2,554 del Código Civil Federal establece los diversos tipos o grados de poderes generales, mismos que pueden ser: poder para pleitos y cobranzas, para actos de administración y por último para actos de dominio.

Nuestro ordenamiento tributario sólo contempla la forma en que se acreditará la representación convencional, pues alude a la escritura pública o carta poder, siendo dicha escritura un documento autorizado y otorgado ante un notario público en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, la representación también podrá constar en

carta poder firmada ente dos testigos y ratificadas las firmas ante notario público o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que respecta a la representación de las autoridades, ésta recaerá en la unidad administrativa, que se encarga de su defensa jurídica, conforme se establezcan en el reglamento o decreto respectivo emitido por el Ejecutivo Federal, no requieren de instrumentación notarial ni de otro tipo de documentación, pues únicamente basta que el ordenamiento jurídico se la otorgue al órgano administrativo para que ésta pueda ejercerla en los juicios respectivos.

#### **4.- LA CONTESTACIÓN.**

El artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere entre otras cosas, que admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

El escrito de contestación, debe presentarse directamente ante la Sala Regional que corresponda o por correo registrado con acuse de recibo, cuando quien produce la contestación es alguna de las autoridades que señala la fracción II inciso c) del artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, salvo que ésta resida en la circunscripción de la Sala regional, sin que este medio pueda ser objetado si el depósito se hace dentro del plazo legal.

La autoridad demandada es aquella que dictó la resolución impugnada en el juicio de nulidad, tal y como lo alude el inciso a) de la fracción II, del artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas se hace necesario tratar de conceptualizar al emplazamiento, el cual constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada y que, por lo tanto, deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal.

El autor Eduardo Pallares citado por el Maestro Manuel Lucero Espinosa, señala que emplazamiento "Significa el acto de emplazar. Esta palabra a su vez, quiere decir, <dar un plazo>, citar a una persona, ordenar que comparezca ante el juez o tribunal, llamar a juicio al demandado."<sup>62</sup>

En ese mismo sentido, el autor de referencia, cita al maestro Cipriano Gómez Lara, quien refiere del emplazamiento lo siguiente: "La institución del emplazamiento cumple con la garantía de audiencia establecida en la propia Constitución Política, básicamente en los artículos 14 y 16. El artículo 14 constitucional, que es el más importante en este aspecto establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Al cumplirse con las normas del emplazamiento se está respetando la garantía de audiencia, que también ha sido designada como el derecho que todo ciudadano tiene de ser oído, para ser vencido. Para condenar a alguien en un juicio, hay que oírlo y

---

<sup>62</sup> Lucero Espinosa, Manuel., Op. Cit. Pag. 131

vencerlo. La garantía de audiencia va de la mano con la garantía del debido proceso legal. El principio de cumplimiento del debido proceso legal, comienza con un emplazamiento correcto.”<sup>63</sup>

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere que las autoridades demandadas al producir su contestación aludirán con el orden que se señala, los siguientes puntos:

- i) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- ii) Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- iii) Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- iv) Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- v) Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- vi) Las pruebas que ofrezca.
- vii) En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y

---

63 IDEM.



domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

“Las autoridades demandadas al estar frente a un auto de admisión de la demanda que consideran incorrecto, pueden proceder a objetarlo y a plantear como consecuencia el sobreseimiento del juicio, situación que puede suceder cuando: a) La presentación de la demanda es extemporánea; b) Cuando no se acredite la personalidad; c) La resolución impugnada no es definitiva, no lesiona un interés, no causa un agravio o perjuicio, no sea personal y concreta, no conste por escrito sin estar en el caso de negativa ficta o bien no sea nueva. En estos caso el juicio debe seguir todo su trámite hasta el cierre de la instrucción, momento en el cual y antes de examinarse el fondo del asunto la Sala resolverá respecto de la objeción y de resultar procedente se dictará el sobreseimiento.”<sup>64</sup>

Cuando hay revocación de la resolución impugnada por la autoridad o desistimiento del demandante, el Magistrado Instructor dictará de inmediato el sobreseimiento por falta de materia, así como cuando la autoridad se allane a las pretensiones del actor tal y como lo establece el artículo 22, tercer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La autoridad responsable deberá referirse a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como sucedieron. Se establece que se presumen ciertos, salvo que por las pruebas rendidas resulten desvirtuados los hechos que el demandante

---

<sup>64</sup> Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pag. 217

imputa de manera precisa al demandado, cuando se presente alguna de las siguientes situaciones:

1. Que no se produzca la contestación dentro del plazo legal;
2. Cuando la contestación no se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado;
3. Cuando por causa injustificada la demandante no exhiba la prueba que le haya sido requerida.

Por otra parte, las autoridades demandadas deberán rebatir los fundamentos de derecho en que el actor fundó su demanda y negar la existencia de la causal de nulidad que se alega, demostrando que las normas jurídicas en que se apoyó la emisión de la resolución o acto impugnados, son legalmente aplicables.

Asimismo deberá rendir aquellas pruebas que demuestren la legalidad de la resolución que se combate. Si ofrece la pericial en su contestación deberá designar a su perito y domicilio de éste, precisándose los hechos sobre los que versará, acompañándose el cuestionario que deba desahogar. Si la prueba fue ofrecida por la actora, la demandada al producir su contestación podrá ampliar el cuestionario.

## **5.- AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y DE LA CONTESTACIÓN.**

Con base en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte actora puede ampliar su demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma en los siguientes casos:

- i) Cuando se impugne una negativa ficta.
- ii) Contra el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- iii) En los casos previstos por el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente.
- iv) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidos por el actor al presentar la demanda, es decir, no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Resulta evidente que la ampliación debe ser suscrita por la misma persona que firmó el escrito de demanda, sin embargo, puede hacerlo otra que acredite tener representación de la parte actora.

#### **Cuando se impugne una negativa ficta.**

Dentro de las hipótesis normativas por las cuales se puede ampliar la demanda, se encuentra por principio de cuentas la **negativa ficta**, esta figura procesal se actualiza cuando de una petición hecha a la autoridad demandada no recibe respuesta por escrito dentro del plazo legal de tres meses.

La ampliación de la demanda es una figura del Derecho Administrativo que constituye ciertamente una de las soluciones dadas al llamado silencio administrativo y que consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la autoridad no ha emitido resolución

expresa por escrito se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular, o dicho en otras palabras, el silencio de la autoridad se considera como una resolución en sentido negativo a lo solicitado. De manera que al combatir una negativa ficta, debe de atacarse el silencio de la autoridad tal y como si existiese una resolución por escrito, no concretarse solamente a demostrar que se ha configurado la negativa ficta, sino que ésta debe impugnarse alegando y ofreciendo pruebas para demostrar que dicho silencio implica una causal de nulidad.

Al respecto, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación vigente, refiere: *“Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras que no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte”*

Por otra parte, el artículo 131 del Código Tributario, en relación con el trámite y resolución del recurso administrativo de revocación, refiere lo siguiente: *“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”.*

Por consiguiente, el promovente, al combatir una negativa ficta, debe atacar el silencio de la autoridad tal y como si existiese una resolución por escrito y no limitarse a demostrar que se ha configurado la negativa ficta, sino que debe impugnarla alegando y

ofreciendo pruebas para demostrar que dicho silencio implica una causal de nulidad como si existiera físicamente el acto impugnado.

En ese sentido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha pronunciado en la siguiente Tesis de Jurisprudencia número 124, visible a fojas 388 y 389 de la Obra intitulada Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993, Precedentes de las Salas 1988-1993, publicada por la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación , la cual es del tenor siguiente:

**NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON ANTERIORIDAD A LA PRESENTACION DE LA DEMANDA, LA RESOLUCION EXPRESA.** - De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, la negativa ficta se configura cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades administrativas no sean resueltas en el término que la ley fija, o, a falta de término establecido, en noventa días. De este precepto se deduce que aún cuando la autoridad haya emitido resolución sobre el recurso interpuesto por el particular, si dicha resolución no es notificada antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por lo tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.

Revisión No. 692/81. Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1981, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 897/81. Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 1626/81. Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Asimismo encontramos los siguientes criterios:

**NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** Si del análisis relacionado de los artículos 37, primer párrafo, 210, fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo. Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquélla, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo.

Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Enero de 2002, Tesis: 2a./J. 81/2001, Página: 72

Contradicción de tesis 8/2001-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 14 de noviembre de 2001. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Tesis de jurisprudencia 81/2001. Aprobada probada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de diciembre de dos mil uno.

### **Contra el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.**

En este supuesto la ampliación de la demanda opera en el caso de que la resolución impugnada, derive de otra, respecto de la cual no tenía conocimiento en la fecha en que se presentó su demanda, es decir, el origen del acto principal y se entera de éste, a partir de que se le notifica la contestación de la demanda.

A mayor abundamiento, cuando se ignora el origen del acto principal, se puede exponer como agravio o concepto de impugnación en el escrito inicial que el acto o los actos a través de los cuales se exige el pago de un crédito fiscal contienen distintos vicios de

procedimiento y por ende que afectan y trascienden al sentido de la resolución impugnada.

En esta situación la autoridad demandada al dar contestación y al presentar o exhibir en el juicio el acto principal, da origen a esta causal o hipótesis normativa, es decir, obliga a la actora a impugnar dicho acto o resolución mediante la ampliación de la demanda.

**AMPLIACIÓN DE DEMANDA. REQUISITOS DE LA. DE ACUERDO CON LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 208 Y 210 DEL CÓDIGO FISCAL, SI SE FORMULA CUANDO EN LA CONTESTACIÓN SE DA A CONOCER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACIÓN.-** Cuando la ampliación de la demanda obedece a que en el momento de contestarla las demandadas exhiben la resolución impugnada y las constancias de notificación, no es necesario que el actor repita los datos sobre la resolución impugnada y demás que haya expresado en la demanda, pues resultan inútiles por ser ya conocidos y si el artículo 210 del Código Fiscal dispensa al demandante de exhibir junto con la ampliación los documentos previstos en el artículo 209 que ya hubiera acompañado a la demanda, por la misma razón debe regir igual disposición tratándose de los datos requeridos por el artículo 208, aunque el legislador no lo haya dicho expresamente.

Octava Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO., Fuente: Apéndice 2000, Tomo: Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Tesis: 869, Página: 755

Amparo directo 1662/91.-García Patto y Asociados, S.A. de C.V.-19 de mayo de 1992.-Unanimidad de votos.-Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez.-Secretaría: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, octubre de 1992, página 273, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.2o.A.329 A.

**DEMANDA DE NULIDAD, EL PLAZO PARA SU AMPLIACIÓN DEBE CONCEDERSE AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE QUE CONOCE SÓLO UNA PARTE DEL ACTO ORIGEN DEL IMPUGNADO EN EL JUICIO ANULATORIO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 210, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, "se podrá ampliar la demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma ... contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación". Ahora bien, en la citada disposición legal, no está previsto el caso en que la actora en el juicio de nulidad manifieste no conocer la totalidad, sino sólo una parte del acto principal origen del impugnado; sin embargo, tal circunstancia no impide que se permita al promovente del juicio fiscal ampliar su demanda, en el entendido que la respectiva ampliación únicamente podrá tener efectos, si así procede, en cuanto a la parte del correspondiente acto, cuya legal notificación no logre demostrar la autoridad a quien se

impute esa omisión. Al efecto, debe estimarse que la oportunidad de ampliar la demanda de nulidad, constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento contencioso administrativo regulado en el premencionado código tributario, de ahí que su observancia sea obligatoria para las Salas que integran el Tribunal Fiscal de la Federación, una vez que la parte interesada formule el planteamiento o afirmación de referencia, independientemente del resultado jurídico procesal al cual puede conducir la concesión del plazo en cita, esto es, la oportunidad de ampliar la demanda no debe ser negada de plano, ni aun bajo el argumento de aparecer como notoriamente infundada la negativa de conocer íntegramente el acto de autoridad de que se trate, habida cuenta que no existe fundamento legal que faculte a las indicadas Salas, para actuar en tal sentido, pues tal proceder equivaldría a prejuzgar sobre el particular, siendo que la cuestión relativa a la notificación parcial o total del acto de autoridad origen del impugnado en el juicio anulatorio sólo puede ser determinada con vista en las constancias relativas a la notificación del propio acto, que deben ser aportadas por la autoridad, y con base en los argumentos de defensa que el actor exprese en relación con tales constancias; consecuentemente, es violatoria de garantías la negativa u omisión de otorgar el plazo de que se viene hablando, para la ampliación de la demanda, si la accionante manifestó conocer sólo una parte del acto que dio origen al impugnado en el caso concreto y si, además, la parte demandada acompañó dicho acto originario al formular la contestación de demanda.

Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Fuente: Apéndice 2000, Tomo: Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Tesis: 941, Página: 814

Amparo directo 1773/92.-De Vissy Internacional, S.A. de C.V.-8 de julio de 1992.-Unanimidad de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Jesús García Vilchis.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, noviembre de 1992, página 251, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.3o.A.483 A.

**DOCUMENTOS DETERMINANTES DEL CRÉDITO FISCAL. LA AUTORIDAD DEMANDADA DEBE EXHIBIRLOS EN EL JUICIO DE NULIDAD, INDEFECTIBLEMENTE, AL PRODUCIR SU CONTESTACIÓN DE DEMANDA, PARA QUE EL ACTOR PUEDA CONOCERLOS.** De acuerdo con el principio de congruencia establecido en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación y a la tesis aislada sustentada por este tribunal con el número VI.2o.A.26 A, de rubro: "ACTO ADMINISTRATIVO. SI EL ACTOR NIEGA CONOCERLO, LA AUTORIDAD DEMANDADA ESTÁ OBLIGADA A EXHIBIRLO, ASÍ COMO LA CONSTANCIA DE SU NOTIFICACIÓN, AL FORMULAR SU CONTESTACIÓN DE DEMANDA, CONFORME LO DISPONEN LOS ARTÍCULOS 209 BIS Y 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", publicada en la página mil setenta y tres, Tomo XIV, octubre de dos mil uno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se llega al convencimiento de que si el actor en el juicio de nulidad manifiesta desconocer en su escrito de demanda el origen del adeudo fiscal, los conceptos que lo conforman y su cuantía, la autoridad hacendaria tiene la ineludible obligación de exhibir todos y cada uno de los documentos relativos al momento de formular la contestación de demanda a fin de que, por una parte, se desvirtúe la negativa lisa y llana del actor y, por otra, que éste los conozca y, en su caso, pueda



controvertirlos en el escrito de ampliación de la demanda, de modo que de no hacerlo así, se rompe con el principio de igualdad de las partes en el proceso, toda vez que si la demandada presenta las constancias hasta la contestación de la ampliación de la demanda, es inconcuso que para entonces el actor se encuentra impedido para combatirlas, puesto que ningún precepto del Código Fiscal de la Federación permite que haya una segunda ocasión para ampliar el recurso de demanda, ni que haya una cadena indefinida de réplica y contrarréplica de los litigantes, y la razón fundamental de esto fue la de evitar que se prolonguen innecesariamente los juicios.

Novena Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO., Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: VI.2o.A.57 A, Página: 958  
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 194/2001. Administración Local Jurídica de Puebla Norte. 31 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretario: Rodolfo Tehózol Flores.

### **En los casos previstos por el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

En este supuesto normativo se estudiará una violación al procedimiento administrativo de notificación, esto es, consiste en la nulidad de notificación del acto impugnado cuando el demandante alega que a él no le fue notificado, o que tal notificación fue hecha de manera ilegal.

En efecto, considero que esta causal de ampliación de demanda está constreñida a la violación del procedimiento administrativo de notificación, teniendo como punto de partida el hecho de que, como ya se estudió con anterioridad, toda resolución o acto de autoridad que sea susceptible de ser impugnado a través de un medio de defensa debe ser notificado personalmente o por correo registrado con acuse de recibo, satisfaciéndose los requisitos legales, pero no como un simple formulismo, sino como un procedimiento de cuya realización depende que se llegue a la convicción de que un particular tuvo conocimiento fehaciente de que una resolución le puede afectar su esfera jurídica y que de ser así se encuentre el término legal para utilizar la vía de defensa procedente. Ya que considerar lo contrario, sería tanto como propiciar la indefensión de

los particulares, lo cual es completamente contrario al texto del artículo 16 Constitucional, al respecto me permito transcribir el siguiente criterio que a la letra dice:

**NOTIFICACIONES. FORMALIDADES RESPECTO A SU EXISTENCIA Y LEGALIDAD.**

Si la notificación es el único medio por el cual las partes en un litigio conocen las determinaciones del juzgador y el estado que guarda el procedimiento, la misma debe constar fehacientemente, de acuerdo con las formalidades establecidas por la ley, para que surta todos sus efectos; de ahí que su existencia y legalidad no puedan comprobarse con simples inferencias, ya que pensar de esta manera provocaría que se violaran las garantías de legalidad y seguridad jurídica del afectado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 106/88.- Carlos E. Ferrao Rojas. 17 de marzo de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta.- Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Octava Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: I Segunda Parte-2. Página: 429.

**ACTO ADMINISTRATIVO NO NOTIFICADO O NOTIFICADO ILEGALMENTE. ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN CON VIGENCIA A PARTIR DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.** De una sana interpretación del artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de mil novecientos noventa y nueve, se debe entender que cuando el quejoso alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, son aplicables las reglas que dicho precepto dispone y la contenida en la fracción II señala claramente que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando a la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, de manera que en este caso, al contestar la demanda la autoridad correspondiente deberá exhibir constancia del acto administrativo y de su notificación, mismo que el actor tendrá oportunidad de combatir mediante la ampliación de la demanda, sin que para lo anterior sea óbice lo dispuesto en el numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que el mismo se refiere a los supuestos en los cuales dicho tribunal tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las autoridades administrativas fiscales, dado que el artículo 209 bis es categórico en señalar, en su fracción II, que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo indicará en su escrito de demanda, señalando a quién atribuye el acto impugnado, sin que sea necesario (pues dicho precepto no lo exige) que aporte elemento alguno sobre la posible existencia del acto de autoridad y así verificar si dicho acto puede o no impugnarse ante la autoridad responsable, habida cuenta que el artículo en comento, como antes se señaló, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento no exige tal requisito por parte del accionante, en virtud de que para estar en condiciones de calificar si el acto administrativo que se combate existe y es de los impugnables ante la autoridad responsable, se debe estar hasta la contestación que formule al escrito de demanda la

autoridad o autoridades demandadas, mas no antes, toda vez que por lógica jurídica es entendible que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, se encuentra imposibilitado para aportar elemento de prueba alguno que permita determinar, en un primer análisis, la posible existencia del acto administrativo, por lo que no se puede actualizar la causal de improcedencia que establece el artículo 202, fracción XI del Código Fiscal de la Federación, en razón de que el citado 209 bis, fracción II, constituye una excepción a la regla contenida en el artículo 209, fracción III, del mismo ordenamiento legal, es decir, exime al actor de la obligación de adjuntar a la demanda el documento en que conste el acto impugnado.

Novena Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: XXI.2o.15 A, Página: 924

Amparo directo 704/99. Operadora Barmar, S.A. de C.V., por conducto de su representante legal Rafael García Caraza. 2 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Martíniano Bautista Espinosa. Secretario: J. Ascención Goicochea Antúnez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 986, tesis XXI.1o.42 A, de rubro: "DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD. PARA SU ADMISIÓN NO SE REQUIERE ADJUNTAR PRUEBAS QUE ACREDITEN EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, CUANDO SE FUNDA EN EL ARTÍCULO 209 BIS, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

Ahora bien, en el caso de que se alegue que el acto administrativo no fue notificado, la violación se presenta cuando se notifica el acto a una persona que no es el interesado o que carece de la representación legal de éste, sin que el notificador deje citatorio, para que al día hábil siguiente y hora señalada se le espere por quien deba ser notificado, con lo cual se viola lo dispuesto en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, del análisis del artículo 137 del referido Código Tributario, se puede advertir que cuando el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio 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, si no atiende el citatorio previo, debe practicarse la notificación con quien se encuentre presente o con un vecino.

Ciertamente la notificación tiene una importancia extraordinaria y la misma debe efectuarse directamente con la persona interesada; ahora bien, cuando se trate de una

persona jurídico colectiva, la misma debe dirigirse al representante legal o a la persona autorizada para ese efecto y en caso de que el notificador no los encuentre en el domicilio donde deba efectuarse la diligencia, les dejará citatorio para que esperen a una hora determinada del día siguiente, y en el caso de que dicho citatorio no fuere atendido, la notificación deberá efectuarse con la persona que se encuentre en el domicilio, y a falta de ésta se efectuará con algún vecino.

De conformidad con el precepto en cita, en relación con el artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria las notificaciones personales deben cumplir con los citados requisitos.

Por otro lado, cuando se presente como causal de ilegalidad que el acto impugnado no fue notificado o que lo fue ilegalmente se pueden presentar las siguientes situaciones: a) Si la parte actora manifiesta conocer el acto administrativo no notificado, se tomará como fecha de notificación la que ella manifieste en que lo conoció, y b) Si la actora manifiesta no conocer el acto, así lo consignará en su demanda como causal de ilegalidad señalando la autoridad a quien se le atribuye.

Tales situaciones obligan a que la autoridad demandada en su contestación deba acompañar constancia del acto y de su notificación, mismos que el actor mediante la ampliación de la demanda podrá controvertir de ilegales, ahora bien, si la autoridad demuestra que el acto estuvo notificado conforme a derecho, la consecuencia será que la sala fiscal sobresea el juicio por extemporáneo, pero si no hubo notificación o ésta se

efectuó ilegalmente, se tendrá como fecha de notificación “cuando la parte actora se notifique de la contestación recibiendo la copia del acto”<sup>65</sup>.

El maestro Emilio Margain, señala que cuando la parte actora se notifique en la contestación, “la Sala Regional tendrá como fecha de notificación la de su acuerdo admitiendo la contestación al serle notificada a la actora y ésta cuenta a partir del día en que surta efectos la notificación de dicho acuerdo, con cuarenta y cinco días hábiles para presentar su ampliación de demanda”<sup>66</sup>, sin embargo, considero que ésta situación no es aplicable ya que los litigantes con frecuencia, combaten el acto y la notificación exhibidos por la autoridad en la contestación, dentro de la ampliación la cual se presenta dentro de los veinte días señalados por el artículo 17 de dicho ordenamiento.

**Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidos por el actor al presentar la demanda.**

Como se ha señalado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es motivo de ampliación, cuando con motivo de la contestación, la autoridad demandada introduzca cuestiones desconocidas por el actor en el momento de presentación de su demanda. De dicha causal, se aprecia que se concede a la autoridad demandada el poder de mejorar la motivación de su acto, introduciendo argumentos que expone la parte actora en su demanda, lo cual se considera violatorio del artículo 16 Constitucional, pues la resolución debe contener la fundamentación y motivación, sin que ésta última pueda ampliarse en la contestación de la demanda.

---

<sup>65</sup> Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pag. 231

<sup>66</sup> IDEM.

El artículo 22 refiere lo siguiente:

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

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

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

Los Tribunales Colegiados se han pronunciado al tenor siguiente:

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.** El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, si el Tribunal Fiscal al dirimir la controversia planteada se apoya en la contestación de la demanda, la cual argumenta motivos y fundamentos distintos de los invocados en la resolución combatida, tales como el hecho de que haga valer la prescripción de la acción apoyándose en el artículo 213 fracción II del propio código en cita, el cual dispone que el demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará entre otras consideraciones, las que demuestren que se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda, de lo anterior resulta que se está mejorando indebidamente la resolución impugnada, toda vez que, no es jurídicamente posible basar su contestación de la demanda aduciendo prescripción de la acción intentada, siendo que en todo evento la autoridad al resolver, fundamentó y motivó en sentido diverso al indicado en la misma, con la consecuente violación al artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, trastocándose la interposición del juicio contencioso administrativo, cuyo objeto es examinar la legalidad de los actos de autoridad administrativa a petición de los afectados por ellas mismas, y no empeorar la situación legal del afectado, mejorando la resolución impugnada.

Novena Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Marzo de 1999, Tesis: VIII.1o.22 A, Página: 1415.

Amparo directo 97/98. Abraham González Dovalina. 18 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Patricia Hidalgo Córdova. Secretario: Gilberto Andrés Delgado Pedroza.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, enero-junio de 1989, página 502, tesis de rubro: "NULIDAD, JUICIO DE. CONTESTACIÓN DE DEMANDA, NO SE PUEDEN CAMBIAR EN ELLA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN."

En el escrito de ampliación de demanda se debe señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo acompañarse las copias necesarias para el traslado, las pruebas y los documentos que se estimen pertinentes; si las pruebas documentales no obran en poder del demandante o no habiendo podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente están a su disposición, deberá acompañar la copia de la solicitud por lo menos cinco días antes de la presentación del escrito de ampliación.

Si no se adjuntan las copias del escrito de ampliación de demanda, el Magistrado Instructor debe requerir al demandante para que las presente dentro del plazo de cinco días, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada dicha ampliación. Tratándose de pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y XI del artículo 15 de la Ley Federal en comento, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

#### **CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN.**

Cuando se impugne una negativa ficta, o se impugne el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación, o en los casos previstos por el artículo 16, cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones a la demanda o a la ampliación de la demanda, significa que omite defender su resolución que expuso al contestar la demanda de negativa ficta o lo que expuso al contestar la demanda y, por ende, de serle desfavorable la sentencia no puede ya impugnarla a través del recurso de revisión.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días hábiles, siguientes a aquel en que surta efectos la notificación que admita la ampliación, en la cual se

deberán expresarse los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a juicio de la autoridad impiden que 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 ampliación de demanda; 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; los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación, y las pruebas que se ofrezcan.

Efectivamente, la autoridad al producir su contestación que dará origen a la ampliación de la demanda, puede en ese momento, ofrecer y presentar las pruebas que estime pertinentes o bien al producir su contestación a la ampliación que produzca el demandante.

La única limitación que tiene la autoridad es de una vez producida su contestación, que deberá estar fundada y motivada, no puede mejorar los fundamentos de derecho al ampliar su contestación, atendiendo a la prohibición que contempla el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## **6.- LAS PRUEBAS.**

*"La prueba consiste en los diversos instrumentos o mecanismos utilizados para proporcionar al juzgador el cercioramiento de los puntos controvertidos. La prueba como procedimiento implica al conjunto de actos a través de los cuales se desarrolla formalmente el procedimiento probatorio.*



*La prueba como fin consiste en la razón, motivo, o argumento que determina la necesidad de las partes de probar; es decir, porqué se debe probar en el proceso. Por prueba se ha entendido el grado de convicción que se ha logrado en el juzgador con los medios probatorios."<sup>67</sup>*

La prueba se orienta hacia el juez y no a la parte, pues de él hay que obtener el cercioramiento de los hechos controvertidos, a través de los distintos medios probatorios, que permitirán a las partes, según el grado de convicción que logren, obtener el reconocimiento de sus pretensiones.

Partiendo de la regla general en materia de medios de defensa, el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece como premisa "*Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades*".

Por otro lado, permite a las partes exhibir pruebas supervenientes (es aquella cuya existencia ignoraba el demandante y que al llegar a su conocimiento y favorecerlo puede presentarla en cualquier momento, antes de que se dicte sentencia, para que, al corrersele traslado de ella a la autoridad, ésta la conozca y exprese lo que a su derecho convenga), podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

---

<sup>67</sup> Lucero Espinosa, Manuel., Op. Cit. Pag. 160

El magistrado instructor en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la ley en cita, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

Por norma general la parte actora debe exhibir con su escrito inicial de demanda todos aquellos documentos con los que cuente que pretenda hacer valer vía probatoria. Ahora dentro del juicio contencioso existen pruebas que por su naturaleza tienen una preparación específica y regulada por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como son la pericial, la testimonial y la expedición de documentos por funcionarios o autoridades.

### **Procedimiento Probatorio.**

“El procedimiento probatorio consiste en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para la formación de los medios probatorios”<sup>68</sup>. Este procedimiento está integrado por cuatro fases que son:

- i) Ofrecimiento de pruebas.
- ii) Admisión de pruebas.
- iii) Preparación de pruebas.
- iv) Desahogo de pruebas.

---

<sup>68</sup> Lucero Espinosa, Manuel., Op. Cit. Pag. 170-171

**i) Ofrecimiento de pruebas.**

Es la fase en que las partes contendientes en el proceso, ofrecen al juzgador los diferentes medios de prueba con las que pretenden demostrar sus pretensiones. En el Juicio Contencioso Administrativo se ha dispuesto que el actor al formular su demanda, como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus pruebas, y el demandado deberá hacer lo propio al formular su contestación.

La regla anterior, tiene una excepción, tratándose de las pruebas documentales supervenientes, las cuales podrán ofrecerse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

Con base en el artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se entiende por prueba superveniente, *"aquella de la que no se tenía conocimiento de su existencia, bien sea porque se haya formulado con posterioridad a la presentación de la demanda o de la contestación, según sea el caso, o que siendo de fecha anterior, bajo protesta de decir verdad, se manifiesta que no se tenía conocimiento de ella"*.

Ciertamente el ofrecimiento de pruebas documentales, no representa ningún problema, ya que por lo regular éstas obran en poder de las partes y son exhibidas con la demanda o con la contestación según sea el caso, sin embargo, también nuestra nueva legislación especial establece que en caso de no tenerlas o cuando no se hubieran podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, se deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, siempre y cuando se

realice una solicitud por lo menos con cinco días hábiles antes de la interposición de la demanda.

Por cuanto hace a la prueba pericial o testimonial también deberán ofrecerse en la demanda o en la contestación, y además en dicho escrito deberán precisarse los hechos sobre los que deben versar y señalaran los nombres y domicilios de los peritos y de los testigos. Presentándose además el cuestionario que debe desahogar el perito, así como el interrogatorio respectivo, el cual debe ser firmado por el actor.

En ese sentido, en términos de lo dispuesto por la fracción V del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

#### **ii) Admisión de pruebas.**

En la fase de admisión de pruebas el juzgador va a decir cuales medios de prueba que las partes hayan ofrecido van a admitir o desechar, como ya se mencionó el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere que en el juicio contencioso administrativo serán admisibles todo tipo de pruebas, con excepción de la confesional de las autoridades mediante absolución directa de posiciones, sin embargo, no hay que perder de vista que el objeto de la prueba lo constituyen los hechos controvertidos, pues la autoridad juzgadora debe admitir las que sean pertinentes, idóneas y congruentes con tales hechos.

En ese orden de ideas, cabe destacar en este punto que el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, refiere que la Ley reconoce como prueba; *"i) la confesión, ii) los documentos públicos; iii) los documentos privados; iv) los dictámenes periciales; v) el reconocimiento o inspección judicial; vi) los testigos; vii) las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y viii) las presunciones"*, medios de prueba que además para que puedan ser admitidas no deben ser contrarias a la moral ni a las buenas costumbres.

Ahora bien, la admisión de pruebas la hace el magistrado instructor en el auto de admisión de la demanda en el caso del escrito inicial, o en el de contestación de la misma cuando así la autoridad exhibe pruebas dentro del juicio que se encuentra ventilándose en ese momento.

En este punto también es dable destacar que el magistrado instructor puede para el esclarecimiento de los hechos controvertidos ordenar la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con tales hechos, es decir, puede ordenar diligencias para mejor proveer, entendiéndose por ellas, *"...todas aquellas actuaciones que realiza de oficio el órgano jurisdiccional con el propósito de formar su convicción sobre los hechos controvertidos..."*, *"...constituyen una facultad discrecional para el juzgador, por lo tanto, no es obligatorio que la ejerza..."*, *"... con tales diligencias se busca que el tribunal resuelva conforme a la verdad material y no sólo a la formal..."*, *"La verdad formal implica que el juzgador resolverá la controversia de acuerdo con lo alegado y lo probado por las partes; en cambio, la verdad material implica que el*

*órgano jurisdiccional realice una serie de actividades a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos en pugna, aún cuando las partes no lo hayan alegado ni probado.”<sup>69</sup>*

### **iii) Preparación de pruebas.**

Esta fase 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, o bien ordenadas con base en las diligencias para mejor proveer. Es decir, dentro de esta fase el magistrado instructor requerirá a las autoridades, sean parte o no del juicio, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente a la parte interesada.

Entre otros casos, en la prueba testimonial, el magistrado instructor requerirá al oferente para que presente a los testigos en el día y hora previamente establecidos, o bien, en caso de que no sea posible su presentación los mandará citar. En la pericial el magistrado requerirá a las partes en el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos que demuestren se encuentran capacitados técnicamente en la ciencia o arte materia de la pericial a su cargo, para que acepten el cargo y protesten su leal desempeño, apercibiéndolo que si no lo hacen sin justa causa o el perito propuesto no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento. El Magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de tal prueba, pudiendo pedir a los peritos

---

69 IBIDEM. Pag. 173

todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

En el acuerdo por el que se discierna del cargo a cada perito el Magistrado Instructor, concederá un plazo mínimo de 15 días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

Además las partes por una sola vez y por causa justificada comunicada al magistrado instructor podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de un perito, antes de vencer los plazos mencionados, señalando en este último caso el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

La Sala Regional designará al perito tercero de entre los que tenga adscritos, en caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen y cuando haya que designar un perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes, siendo que en los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de 15 días para que rinda su dictamen.

#### **iv) Desahogo de pruebas.**

Consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas. En el caso de las pruebas documentales, éstas se desahogan por su propia naturaleza, en virtud de obrar agregadas a los autos del juicio, sin haber trámite especial alguno que efectuar, en

cambio, respecto de otros medios probatorios como la confesional, la testimonial, la pericial y la inspección requieren de un procedimiento especial que determina la manera, la forma, el tiempo y el lugar en que habrá de efectuarse.

Como he mencionado en el punto de admisión de pruebas, el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, refiere que la Ley reconoce como prueba;

- a) La confesión.
- b) Los documentos públicos.
- c) Los documentos privados.
- d) Los dictámenes periciales.
- e) El reconocimiento o inspección judicial.
- f) Los testigos.
- g) Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- h) Las presunciones.

**a) La confesional.**

Por confesión en el derecho procesal, se entiende el reconocimiento que una de las partes hace en su perjuicio de los hechos litigiosos que le son propios. Para que la confesión expresa haga prueba plena, deberá cumplir con los siguientes requisitos: I.- Que sea hecha por persona capacitada para obligarse, es decir, deberá gozar de capacidad tanto de goce como de ejercicio. II.- Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción. III.- Que sea de hecho propio o, en su caso del representante o del cedente



y concerniente del negocio. En efecto, la confesional debe ser personalísima y sobre los hechos en los cuales ha intervenido directamente el absolvente, y en el caso de que se trate del mandatario, para que pueda absolver posiciones, deberá tener poder bastante para absolver posiciones en dicho carácter.

Por lo que hace al desahogo de la prueba confesional, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no establece regla alguna que deba observarse, por lo que resultan aplicables las disposiciones establecidas en los artículos 95 al 128 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

**b y c) La documental.**

Documento es todo aquello que contenga algo escrito de manera inteligible. El maestro Gómez Lara, citado por Manuel Lucero Espinosa señala que el documento es un instrumento escrito, señalando que a la prueba documental se le llama también instrumental, sin embargo, aclara que el término instrumento es más amplio, en el sentido de que hay instrumentos que no son documentos... “El documento es un instrumento escritural, es decir, un instrumento en el cual hay una serie de datos, de noticias y en cierta forma también de registros escritos sobre acontecimientos, en el cual están plasmadas en forma gráfica o escritural, ideas, conceptos y finalmente palabras, sin embargo pueden estar compuestos o estructurados por dibujos o por símbolos”.

“El Código Federal de Procedimientos Civiles clasifica los documentos en públicos y privados. Los primeros son aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones”. Los

segundos, "...son aquellos que provienen de personas que no son funcionarios públicos (particulares), o bien que siéndolo, no lo hacen en ejercicio de sus funciones".<sup>70</sup>

Considero que las pruebas documentales ya sean públicas o privadas, son el medio que los litigantes de la materia en estudio utilizan, en virtud de que son los instrumentos por los cuales se acredita si efectivamente los actos de las autoridades (hablando de documentos públicos) son legales, es decir, el hecho de que los mismos contengan presunción de legalidad implica que de los mismos se desprenda que por el simple hecho de que sean emitidos por alguna autoridad contengan vida jurídica; sin embargo, corresponde a la parte que le perjudica dicho acto, quien tiene que acreditar que el mismo carece de los requisitos mínimos que debe contener; ahora bien, en cuanto a las documentales privadas nos van a servir para dar a conocer la verdad de los hechos y de las cuales posiblemente se origine un derecho o en los cuales se funde una petición, por ejemplo, si un contribuyente en ejercicio de sus derechos solicita ante la autoridad hacendaria la devolución del pago de lo indebido, dicha petición la puede acreditar con una documental privada la cual va a ser precisamente la solicitud que haya realizado ante dicha autoridad y mediante la cual se acredita fehacientemente su derecho, que hizo valer, para pedir que le sea devuelta la cantidad que indebidamente le fue pagada al fisco federal.

#### **d) La pericial.**

La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales, estos

---

<sup>70</sup> Lucero Espinosa, Manuel., Op. Cit. Pag. 181

conocimientos son en alguna ciencia, técnica o arte y que para ello es necesaria la asistencia intelectual de una persona capaz denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.

En efecto, la prueba pericial esta constituida por su objeto que es precisamente los hechos controvertidos que requieren una explicación especializada y el sujeto que es el perito que adquiere el carácter de auxiliar del juzgador el cual necesita una capacidad intelectual especial que para demostrarla requiere de la exhibición de su título profesional, cuando la ciencia, técnica o arte en cuestión estuviera reglamentada en los términos establecidos por la ley reglamentaria del artículo 5º de Constitucional.

El artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala las reglas conforme a las cuales se desahogará la prueba pericial cuando se plantean cuestiones técnicas, mismas que a continuación se enumeran:

- I. En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.
- II. El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.
- III. En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.
- IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo

para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

#### **d) La inspección o reconocimiento judicial.**

La inspección o reconocimiento judicial es un medio de prueba que consiste en el examen o comprobación directa del juzgador, de personas, cosas u objetos que le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales, la cual puede ser a petición de parte o de oficio, es decir, las partes contendientes en un asunto pueden solicitar dicha probanza ante la autoridad que conozca del asunto, o bien, el propio juzgador sin que las partes la hayan ofrecido puede ordenar su desahogo.

Considero que este tipo de probanza no es muy utilizada en los juicios que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que dicha probanza se refiere en ocasiones a objetos que por su volumen o condiciones de su especial naturaleza no es prudente o es imposible trasladarlos a la presencia de dicha autoridad, ahora bien, en cuanto a quien deberá realizar la inspección, la ley no establece que sean los Magistrados que integran la Sala Regional los que deben efectuarla, sino que, en caso que la diligencia tenga que realizarse en el local de la sala respectiva, corresponderá al magistrado instructor su realización, pero si la diligencia ha de efectuarse fuera del local aludido, el Magistrado Instructor podrá encomendar al secretario o actuario de la sala la efectúe, según lo disponen los artículos 41, fracción III

y 42, fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Este medio de prueba, está encaminada a la fijación de hechos que no requieren conocimientos técnicos especiales, sin embargo, eso no significa que en ocasiones sea necesaria la asistencia de algún especialista que auxilie al juzgador al conocimiento de la verdad sobre los puntos litigiosos, para lo cual será indispensable que en forma anexa a la inspección, el magistrado instructor ordene el desahogo de la pericial respectiva, aunque alguna de las partes no la hayan ofrecido, nombramiento que recaerá entre los peritos que se encuentran adscritos a la sala respectiva.

**INSPECCIÓN JUDICIAL. NO ES LA PRUEBA IDÓNEA PARA DEMOSTRAR O DESVIRTUAR ACTUACIONES QUE REQUIEREN CONOCIMIENTOS TÉCNICOS ESPECÍFICOS.** De conformidad con los artículos 161 a 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la finalidad de la inspección judicial es que el funcionario que la practique perciba por medio de sus sentidos alguna situación fáctica sobre lugares, personas u objetos relacionados con la controversia en un momento determinado, sin que para su comprensión o interpretación se requieran de conocimientos técnicos especiales; por tanto, el servidor público que realice tal diligencia no tiene manera de percibir actividades o circunstancias acontecidas en el pasado, pues para que así fuera, sería necesario que el fedatario se hubiese constituido en el momento en que sucedieron los hechos. Por tanto, la inspección judicial por sí sola es insuficiente para demostrar, o en su defecto desvirtuar, hechos contenidos en algún medio probatorio acaecidos con anterioridad y únicamente es apta para demostrar las características físicas de algún objeto o bien inmueble al momento de realizar la diligencia y, en su caso, dar fe de los hechos o actividades que pueda percibir en ese instante.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1207/2003. Director General Jurídico y de Gobierno del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otros. 23 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

**f) La testimonial.**

La prueba testimonial o de testigos consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado y que constituyen los puntos controvertidos. El artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles refiere que están obligados a declarar como testigos todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar, tal obligación implica que debe hacerlo con imparcialidad y veracidad; por tal motivo la ley establece que antes de rendir su testimonio, deberá protestar conducirse con verdad, y no deberá hacer declaraciones falsas, pues de hacerlo incurriría en el delito previsto en la fracción II del artículo 247 del Código Penal Federal.

Este tipo de prueba casi no es ofrecida en los juicios de nulidad, sin embargo, se encuentra prevista por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, adoptando la regulación que le concede el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en donde el juzgador se encuentra facultado para forzar al testigo a rendir su declaración, aplicando los medios de apremio que la ley le otorga, pero si aún se resiste a hacerlo podría ser denunciado penalmente por la comisión del delito de desobediencia y resistencia de particulares previsto en los artículos 178 y 179 del Código Penal Federal.

**7.- ALEGATOS Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN.**

Los alegatos son consideraciones y argumentos legales de las partes por los que tratan de demostrar al juzgador que el desarrollo procesal se ha inclinado en su favor, ya que las pruebas aportadas por su parte han demostrado los hechos por él afirmados, siendo

aplicable el derecho invocado para que se emita sentencia a su favor, conforme a las reglas propias del proceso establecidas en ley.

El procedimiento contencioso-administrativo contenido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, otorga suma importancia a los alegatos de las partes, estableciendo que los que se presenten en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia, sin que ello implique que las partes puedan aprovecharse para introducir nuevos elementos de controversia que no fueron planteados en la demanda o en la contestación de la demanda o en la ampliación de ambas, momentos procesales en los que se fija la litis del juicio, en este sentido, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa han establecido lo siguiente:

**ALEGATOS. CUÁNDO DEBEN SER EXAMINADOS EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.** En términos del artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, los alegatos forman parte de la litis en los procedimientos seguidos ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, por ende, deben ser examinados en la sentencia definitiva. Sin embargo, a falta de alusión expresa, debe entenderse que el referido numeral se refiere a los alegatos de bien probado, que consisten en aquellos razonamientos que tienden a ponderar las pruebas ofrecidas frente a las de la contraparte, así como los argumentos de la negación de los hechos afirmados o derecho invocado por la contraparte y la impugnación de sus pruebas, que son los únicos aspectos cuya omisión de estudio puede trascender al resultado de la sentencia y dejar en estado de indefensión a la parte alegante.

No. Registro: 181,615, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Mayo de 2004, Tesis: I.7o.A. J/19, Página: 1473

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1097/2002. Ricardo Guillermo Amtmann Aguilar. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Amelia Vega Carrillo.

Amparo directo 2037/2002. Ardyssa, S.A. de C.V. 19 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irene Núñez Ortega.

Amparo directo 4727/2002. José Basilio Páez Mariles. 8 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Amparo directo 267/2003. Gobierno del Distrito Federal. 12 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Amparo directo 4837/2003. Gráficos Dimo, S.A. de C.V. 11 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 206, tesis 2a./J. 62/2001, de rubro: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS."

**NULIDAD, JUICIO DE. ALEGATO. NO DEBEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NUEVOS A LA CONTROVERSIA.** El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (en su texto vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho), dispone que el Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Asimismo, dispone que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; y, que al vencimiento del término señalado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa. El precepto en cita no define lo que debe entenderse por el término alegato pero, dentro de la doctrina jurídica se le delimita y estudia incluso con un sentido amplio y uno estricto. Así, se aprecia que los alegatos son los razonamientos por los cuales se pretende convencer al Juez de que se tiene la razón, por un lado; y, por otro, tratándose de los "alegatos de bien probado", se dice que son aquellos razonamientos hechos después de que se han rendido las probanzas y antes de citación para sentencia, en los que esencialmente, quien los formula manifiesta las razones por las que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, arguyéndose también las incongruencias de la contraparte. En cualquiera de los dos casos los alegatos se agotan en el hecho de ser una especie de reiteración de lo manifestado dentro del juicio y de que las pruebas que obran en autos abonan a la pretensión propia. Precisamente, por estos motivos es por lo que los alegatos no forman parte de la litis, en virtud de que no tienen por objeto el aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino tan solo el de reiterar que se tiene la razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas aportadas sí se acredita la propia pretensión. En el caso específico, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación se refiere a los "alegatos de bien probado", es decir a aquellos razonamientos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias ofrecidas y a impugnar las de la contraparte. Tal aserto deriva del hecho de que dichos alegatos se presentarán con posterioridad "a la sustanciación del juicio" y siempre y cuando "no exista cuestión pendiente que impida su resolución", es decir, después de que se hayan rendido las pruebas y antes de citación para sentencia. Por lo que en este sentido, debe concluirse que los alegatos a que se refiere dicho dispositivo deben contener los razonamientos por los cuales cada una de las partes estima que con sus pruebas se abona a la propia pretensión, mientras que las de la contraparte se impugnan en su valor probatorio. En esta tesitura, si el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación citado establece que "los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia", se refiere únicamente a que los mismos, se considerarán en cuanto a los razonamientos que contengan respecto al valor de las probanzas propias presentadas, así como en cuanto impugnen el valor de las presentadas por la contraparte. Cuestión que excluye la consideración de los alegatos en cuanto que señalen nuevos actos impugnados,



nuevos argumentos no hechos valer al presentar la demanda, o al contestarla, toda vez que, en primer lugar, el objeto de los alegatos no es el introducir nuevas cuestiones a la controversia, sino ponderar al valor de las probanzas presentadas. Así, la Sala Fiscal sólo estaría obligada a considerar los alegatos siempre y cuando lo en ellos contenido fuese propio de los mismos. Es decir, la Sala sólo considerará los alegatos en cuanto se refieran al valor de las probanzas presentadas y los razonamientos en ellos contenidos vayan dirigidos a determinar el alcance de cada una de ellas, mas en modo alguno deberán considerarlos en cuanto en ellos se introduzcan nuevos argumentos, ya que tal cuestión no es propia de los alegatos. Por otra parte, si la Sala resolviera el juicio en base a un nuevo argumento, o prueba, contenida en los alegatos de una de las partes, automáticamente estaría alterando la litis, pues se violaría el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación el cual establece que las Salas no podrán cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación. A mayor abundancia, es pertinente señalar que en la exposición de motivos para la reforma del artículo en cuestión, no se encuentra ningún razonamiento relativo a los alegatos en particular, por lo que no puede asumirse que la intención del legislador haya sido la de permitir que mediante ellos se incorporen nuevos extremos a la litis. Y no puede ser de esa manera porque entonces, atendiendo al principio de equidad, sería necesario dar vista a una de las partes con los argumentos de su contraria y ello retrasaría notablemente la solución del conflicto, es decir, se instrumentaría un sistema de réplica y duplica (desaparecido del ordenamiento adjetivo civil local desde la década de los sesentas) no previsto por el Código Fiscal de la Federación.

No. Registro: 202,835, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996, Tesis: I.3o.A. J/10, Página: 253

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1013/89. Lucila Chávez Castañeda. (Recurrente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 9 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León.

Amparo directo 173/90. Casa Ferrer, S.A. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo directo 3543/95. Limpieza Coordinada, S.A. de C.V. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo directo 3613/95. Maquillas de Fierro y Láminas en General, S.A. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Amparo directo 4133/95. Pérez Automotriz, S.A. de C.V. 25 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Finalmente cuando se ha concluido en su totalidad la sustanciación del juicio y no existe ninguna cuestión pendiente de resolver se procede con fundamento en lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a otorgar derecho a las partes para que formulen sus alegatos dentro del plazo legal, después de

que éstos son presentados, se ordena turnar el asunto a la H. Sala para que se emita la sentencia que conforme a derecho proceda; todo esto se menciona en el acuerdo por el cual se declara cerrada la instrucción y se ordena que se notifique a las partes.

## **8.- SENTENCIA.**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contiene una disposición que establezca cuales son los requisitos que la sentencia debe contener, sin embargo, el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en sus artículos 219, 220, 221 y 222 establece que las sentencias contendrán además de los requisitos comunes a toda resolución judicial la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministro y la autorización del secretario, así como una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal.

Las sentencias están estructuradas en cuatro secciones: **i)** El preámbulo; **ii)** los resultandos; **iii)** los considerandos; y **iv)** los resolutivos. El maestro Cipriano Gómez Lara citado por el autor Manuel Lucero Espinosa nos dice: "*El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y de 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. Los resultandos son consideraciones de tipo histórico descriptivo y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, asunto, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica: su desahogo, sin que esta parte el*

tribunal pueda analizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo. **Los considerandos** son la parte medular de la sentencia. Aquí, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia. Finalmente los **puntos resolutivos** son la parte fina de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo...<sup>71</sup>

Por otro lado, también cita al maestro Castillo Larrañaga y De Pina, determinando que los requisitos de la sentencia son: "*La congruencia, la motivación y la exhaustividad*".<sup>72</sup>

La congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador, y si nos referimos a la materia en estudio, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla dicho principio al establecer la obligación de que en las sentencias deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

---

71 IBIDEM. Pag. 205

72 IBIDEM. Pag. 206

En efecto, las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la *litis* que fue planteada por las partes en sus respectivos escritos de demanda y contestación, esto es, no pueden omitir nada, ni añadir cuestiones hechas valer por los que controvierten, pronunciándose en forma congruente con los razonamientos que determinaron la confirmación de la resolución o su anulación lisa y llana, y en caso de que sea una nulidad para efectos, precisar los efectos de dicha nulidad, para robustecer lo argumentado nuestro las siguientes jurisprudencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito para robustecer el argumento planteado:

**SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS.** El principio de congruencia previsto en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, consiste en que la autoridad resuelva sobre todas y cada una de las cuestiones oportunamente sometidas a su consideración.

No. Registro: 184,268, Jurisprudencia, Materia(s): Civil, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Mayo de 2003, Tesis: I.6o.C. J/42, Página: 1167

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2485/92. Tráfico y Administración, S.C. 4 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique R. García Vasco. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo directo 3066/2001. Enereo Rolando Elizalde Moreno. 17 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretario: Juan Alfonso Patiño Chávez.

Amparo directo 3586/2002. Enrique Miranda Hernández. 6 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretario: César Cárdenas Arroyo.

Amparo directo 5406/2002. Seguros Bitál, S.A., Grupo Financiero Bitál. 12 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretario: Juan Alfonso Patiño Chávez.

Amparo directo 8116/2002. Eva López Guido de Picazo y otro. 13 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo R. Parrao Rodríguez. Secretario: Miguel Ángel Silva Santillán.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO ÓRGANO DE PLENA JURISDICCIÓN. REGLAS Y PRELACIÓN DE LOS TEMAS A CONSIDERAR EN ELLAS (PRECISIONES AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).** Para que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puedan proceder a estudiar en primer término los conceptos de impugnación que ven al "fondo del asunto" de la resolución impugnada, es necesario que se den los siguientes presupuestos: a) Que el procedimiento previo a la resolución esté totalmente concluido; b) Se haya fijado adecuadamente la *litis* o contenido del acto, así como desahogados y reunidos los elementos para la toma de la decisión; y, c) Se hayan analizado integralmente los elementos litigiosos. En tal contexto, la falta del primer presupuesto originará una violación procedimental y la falta de los dos últimos dará pauta a una violación de carácter formal (relacionada con la aplicación de las reglas de juzgamiento, especialmente cuando se falte a la congruencia, exhaustividad y motivación al

emitir la resolución), eventos que no permiten concluir que se hayan seguido por la autoridad administrativa todos los pasos, evaluaciones y consideraciones previas para estar en posibilidad, desde el punto de vista procesal y formal, de arribar o llegar a una decisión regular y susceptible de definir y resolver el fondo del conflicto. Por tanto, no es óbice que el artículo 237, segundo párrafo, del código tributario ordene que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procederán a analizar preferentemente las violaciones de fondo o por incompetencia -conducentes a declarar una nulidad lisa y llana- en relación con las violaciones formales o procedimentales -conducentes a declarar una nulidad para efectos-, principio que será aplicable siempre y cuando el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo contenga necesariamente un pronunciamiento válido y regular, precisamente respecto del fondo del asunto. Y es en este orden de ideas que resulta pertinente aclarar, especialmente en los casos del contencioso administrativo subjetivo o de plena jurisdicción, que solamente cuando estén dadas todas las condiciones y, además, la autoridad administrativa emita un pronunciamiento formalmente regular y adecuado en cuanto a todos los aspectos que se refieren al mérito y objeto del acto administrativo, será válido concluir que aplica la regla prevista en el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

No. Registro: 185,885, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: I.4o.A.373 A, Página: 1450  
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Amparo directo 220/2002. Margarito Olayo Palacios. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.  
Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 218, tesis por contradicción 2a./J. 23/98 de rubro "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AMPARO DIRECTO CONTRA SUS SENTENCIAS. DEBE EXAMINARSE EL CONCEPTO EN EL QUE SE COMBATE LA CAUSA DE ILEGALIDAD RELACIONADA CON EL FONDO DEL ASUNTO, AUNQUE SE ESTIME FUNDADO EL RELATIVO A LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE LA TOTALIDAD DE LAS CUESTIONES DE CARÁCTER FORMAL Y PROCEDIMENTAL."

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EXTERNA.** De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 237 del Código Fiscal de la Federación y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles -de aplicación supletoria a la materia fiscal-, la congruencia externa de las sentencias implica que la decisión sea correspondiente y proporcional a la pretensión deducida o petitorio; atento lo cual, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede ir más allá ni rebasar el límite que la propia acción ejercitada le determina.

No. Registro: 185,884, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: I.4o.A.371 A, Página: 1451  
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo Martínez Jiménez.  
Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, página 638, tesis I.3o.A. J/30, de rubro: "CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTICULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE."

**SENTENCIA INCONGRUENTE. SI AL DICTARLA SE OMITIÓ ANALIZAR LO ARGUMENTADO POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN A LA DEMANDA FISCAL.** De una correcta interpretación del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación que, en lo conducente, dispone que al dictar una sentencia el Tribunal Fiscal o sus Salas

"se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado", pudiendo "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", se advierte que aquéllos tienen la obligación ineludible al estudiar los conceptos de anulación planteados en el libelo, de considerar las razones vertidas por las autoridades en su contestación en cuanto a tales conceptos y, de no hacerlo, esa omisión hace incongruente el fallo en términos de ese precepto, motivo por el que si en el caso la Sala Fiscal para pronunciar su sentencia tomó en cuenta exclusivamente el concepto de nulidad relativo, sin estimar lo argumentado por las autoridades demandadas en relación con dicho concepto, es claro que se viola el principio de congruencia previsto por el citado artículo 237.

No. Registro: 190,575, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Enero de 2001, Tesis: VII.1o.A.T.34 A, Página: 1796  
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.  
Revisión fiscal 64/2000. Administradora Local Jurídica de Ingresos de Xalapa. 24 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Eliel E. Fitta García. Secretario: Antonio Zúñiga Luna.

**SENTENCIA INCONGRUENTE.** Cuando de la lectura de la sentencia se advierte que no existe continuidad en las consideraciones que esgrimió la autoridad responsable, la misma carece de congruencia en su redacción, por lo que el Tribunal Colegiado no está en condiciones de analizar su legalidad por carecer de la debida fundamentación y motivación.

No. Registro: 185,887, Tesis aislada, Materia(s):Común, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: XI.2o.32 K, Página: 1449  
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.  
Amparo directo 190/2002. 15 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Sahuer Hernández. Secretaria: Ma. de la Cruz Estrada Flores.

Por otro lado, la motivación como segundo requisito constituye una garantía que tiene todo gobernado, consagrada en el artículo 16 constitucional, el cual obliga a toda autoridad, incluyendo a las jurisdiccionales a "fundar y motivar" los actos que emiten, por el simple hecho de causar molestias a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, se debe cumplir, dicha obligación consiste en expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

La Tesis de Jurisprudencia visible a fojas 636 y 637 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, establece de manera precisa que se entiende por motivación:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión, el precepto legal aplicable al caso, y, por lo segundo, **las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.**

Sexta Epoca, Tercera Parte:  
Vol. VXXXII, Pág. 49. A.R. 8280/67.- Augusto Vallejo Olivo.- 5 votos.  
Séptima Epoca, Tercera Parte:  
Vol. 14, Pág. 37. A.R. 3713/69.- Elias Chaín.- 5 votos.  
Vol. 28, Pág. 111. A.R. 4115/68.- Emeterio Rodríguez Romero y Coags.- 5 votos.  
Vols. 97-102, Pág. 61. A.R. 2478/75.- María del Socorro Castrejón C. y otros y acumulado.- Unanimidad de 4 votos.  
Vols. 92-102, Pág. 61. A.R. 5724/76.- Ramiro Tarango R. y otros.- 5 votos.

Este principio también se encuentra regulado por el artículo en estudio, pues además de establecer la congruencia de las sentencias, establece que éstas deberán fundarse en derecho, esto es, no sólo debe tomarse en cuenta la ley, sino también podrá hacerse uso de la interpretación, la integración, la analogía, los principios generales de derecho, la doctrina, la jurisprudencia, etc.,

Pues no hay que olvidar que el artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar todos sus actos, tanto en el aspecto formal como en el aspecto material o de fondo, vigilando que no se violente esta garantía constitucional, es decir, deben las autoridades expresar tanto las normas legales como el razonamiento substancial que encaje en esas hipótesis normativas. Al respecto los Tribunales Colegiados en Materia se han expresado de la siguiente manera:

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL.-** Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no de elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de fundamentación y motivación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse, o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.

Tesis número 802, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible a fojas 544 y 545 del Tomo VI del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo en revisión 411/73. Americann Optical de México, S.A. 8 de octubre de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1193/69. Apolonia Poumian de Vital. 7 de noviembre de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 314/74. Fonda Santa Anita, S. de R.L., 6 de agosto de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 484/74. Vicente Humberto Bortoni. 5 de noviembre de 1974. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 657/74. Constructora "Los Remedios", S.A. 28 de enero de 1975. Unanimidad de votos. Tesis 27, Apéndice 1975, Sexta Parte, pág. 51.

**CONSTITUCION, VIOLACIONES A LA. NO SON CONVALIDABLES BAJO NINGUN SUPUESTO.** El artículo 16 constitucional ordena que todos los actos dictados por las autoridades del país, se emitan dentro de los catálogos de atribuciones o facultades expresamente establecidos por la Constitución y las leyes. **Es bien sabido que las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les esta permitido por la Constitución y demás ordenamientos, por lo que si actúan fuera de sus atribuciones, estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios del artículo 16 constitucional.** Por otra parte, la Constitución Federal y especialmente las garantías individuales del gobernado son preceptos de orden público por excelencia, que constituyen la cima del sistema jurídico mexicano, razón por la cual, los derechos consignados a favor de los gobernados son irrenunciables, y los actos de autoridad que se dicten en contravención a tales garantías no son convalidables bajo ningún supuesto. Si un acto



administrativo fue dictado fuera de las atribuciones que han sido otorgadas a la autoridad emisora, esta viciado de incompetencia y es violatorio del artículo 16 constitucional; por lo tanto, si contra dicho acto se promueve un medio de impugnación argumentándose además precisamente el citado vicio, la autoridad que conozca del mismo esta obligada a estudiar la violación y de ser fundada, a hacer la declaratoria respectiva, dejando sin efecto el citado acto. No es posible que el vicio de incompetencia se subsane o convalide por el simple hecho de que la autoridad que resuelve el medio de defensa, sea también la competente para emitir el acto impugnado, puesto que lo técnico y jurídicamente correcto en ese caso, es que la autoridad resolutora declare fundado el agravio hecho valer por la incompetencia de quien emitió el acto impugnado, dejándolo sin efecto, sin embargo debe hacerse notar, que la autoridad en el primer caso actuará como la substanciadora y resolutora del medio de defensa de que se trata, y en el segundo, como la emisora de un acto administrativo en perjuicio del particular, en ambos supuestos dentro de sus atribuciones, pero utilizando facultades distintas según la hipótesis jurídica que se presente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 976/81. Comisión Federal de Electricidad. 9 de agosto de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 175-180 Sexta Parte. Página: 55.

**FUNDAMENTACION, MOTIVACION Y LEGALIDAD.** La falta absoluta de fundamentación legal, es una violación directa de la Constitución, cuando no se cita precepto alguno en la resolución reclamada. Y la falta de motivación también lo es, cuando no se adecuan los hechos del caso a la norma. Pero cuando se trata de fundamentación dada incorrectamente, o de motivación inadecuada, es decir, cuando no se trata de las violaciones formales sino de violaciones materiales, al través de la ilegalidad de la fundamentación o de la motivación, debe estimarse que a menos que la ley aplicada sea directamente la Constitución Federal, las cuestiones planteadas no son de constitucionalidad directa, sino de legalidad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 601/74. Guillermo Barroso Chávez y otro. 7 de enero de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 73 Sexta Parte. Página: 30.

Por su parte la exhaustividad es consecuencia necesaria de los dos principios anteriores, es decir una sentencia es exhaustiva en la medida que hayan tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna, debiendo agotar todos los puntos aducidos por las partes y deben referirse a todas y cada una de

las pruebas rendidas, a las afirmaciones y argumentaciones y a todo lo relacionado con las argumentaciones de las partes.

El principio de exhaustividad en la mayoría de las ocasiones no es agotado en virtud de que también se ha sostenido que con base en el principio de economía procesal que las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se encuentre fundada alguna causal de anulación, debe ésta declarar la nulidad en virtud de que en nada variaría el sentido del fallo al hecho de que no se analizaron otros argumentos de anulación.

En efecto, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su parte respectiva que *“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.”* Siendo por tanto evidente que la Sala fiscal debe por principio de cuentas examinar primero aquel concepto de nulidad o de ilegalidad el cual de seguridad jurídica al actor y tenga bases suficientes para que dicha sala declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en el juicio interpuesto ante dicha autoridad, evitando con ello el consistente reenvío a la autoridad para que corrija las violaciones de forma o procedimiento y así mismo evitar la constante impugnación de los actos emitidos por las autoridades, en ese sentido, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa se han pronunciado de la siguiente manera:

**EXHAUSTIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA FISCAL, PARA EXAMINAR SI LA SALA AL DECLARAR LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA CUMPLIÓ CON EL PRINCIPIO DE, EN LA DEMANDA DE AMPARO DEBE PRECISARSE CUÁLES SON LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE SE OMITIERON**

ESTUDIAR Y QUE CONTIENEN LA PRETENSIÓN DE OBTENER UNA SENTENCIA QUE DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA (SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996). El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en su segundo párrafo establecía: "Artículo 237. ... Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos. ...", de donde se desprende que en esa época el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal imponía a la Sala la obligación de analizar todos los conceptos de impugnación planteados en la demanda de nulidad, con independencia del tipo de nulidad declarada en la sentencia del juicio contencioso administrativo; sin embargo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se reformó esta disposición para quedar como sigue: "Artículo 237. ... 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. ...", introduciendo una modalidad al citado principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas la obligación de analizar preferentemente los conceptos de nulidad 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 o en términos de la parte final del último párrafo de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación; en consecuencia, a la luz del texto vigente del citado artículo 237 debe desestimarse el argumento de que la Sala no estudió todos los conceptos de nulidad que le fueron planteados, si la parte quejosa omite precisar en los conceptos de violación expuestos en su demanda de amparo directo, que la Sala responsable omitió el estudio de determinado concepto o conceptos de impugnación que ven al fondo del asunto, identificándolos de manera específica, para de esta manera hacer evidente que su pretensión fue la de obtener una sentencia que declare la nulidad lisa y llana y no para efectos de la resolución impugnada, además de destacar que dichos conceptos de anulación debieron ser estudiados de manera preferente a aquel que estimó fundado y con base en el cual se declaró la nulidad para efectos, poniendo de manifiesto la finalidad de obtener una sentencia de anulación con mayor alcance jurídico al obtenido en la sentencia reclamada, sin que el Tribunal Colegiado pueda suplir tales deficiencias, toda vez que en el caso no se actualiza ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

No. Registro: 189,102, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Agosto de 2001, Tesis: VI.1o.A. J/18, Página: 1029

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 223/2000. Gaizka, S.A. de C.V. 7 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Gerardo Manuel Villar Castillo.

*Juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como forma de extinguir el acto administrativo.*

---

Amparo directo 302/2000. Beneficio de Borrás Reno, S.A. de C.V. 28 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas.

Amparo directo 306/2000. Distribuidora Unilan de Santa Ana, S.A. de C.V. 18 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Angélica Torres Fuentes.

Revisión fiscal 312/2000. Contralor Interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra. 16 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas.

Amparo directo 426/2000. Drucker Chemical Products Co., S.A. de C.V. 30 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: Mayra González Solís.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EN ATENCIÓN AL ORDEN QUE SEÑALA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER LUGAR AQUELLOS QUE LLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD MÁS BENÉFICA PARA EL ACTOR.** En el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se encuentra contenido el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al imponer a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y después por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que se traduce en la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad más benéfica para el actor, y sólo en el evento de estimarlos infundados, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación que lleven a una declaratoria de nulidad para efectos, bien sea de la llamada comúnmente "del tercer tipo", por versar sobre el ejercicio de facultades discrecionales o, en su caso, para otros efectos.

No. Registro: 179,741, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Diciembre de 2004, Tesis: I.4o.A.453 A, Página: 1453.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 130/2004. Resistencias Eléctricas Alpe, S.A. de C.V. 18 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Amparo directo 151/2004. Servicio Panamericano de Protección, S.A. de C.V. 1o. de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

**CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO RESULTA FUNDADO ALGUNO DE NATURALEZA PROCEDIMENTAL, ES INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES.** El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación por parte de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de estudiar en primer término aquellas causales de ilegalidad que den lugar a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, y en caso de que ninguna produzca ese resultado, proceder al análisis de aquellos conceptos de nulidad relacionados con la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes, y de los vicios del procedimiento que afecten las defensas del promovente. No obstante lo anterior, el examen de todos los puntos controvertidos no debe entenderse en el sentido de que aun cuando resulte fundado un motivo de anulación de naturaleza procedimental, dichos órganos deban pronunciarse respecto de los restantes argumentos, puesto que ello resultaría innecesario si atañen a los actos realizados

posteriormente a esa violación, ya que, en todo caso, al subsanarse tales irregularidades por la autoridad, es posible que ésta cambie el sentido de su determinación.

No. Registro: 186,983, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Mayo de 2002, Tesis: VI.2o.A. J/2, Página: 928

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 48/2000. Marmolera Internacional de Puebla, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Amanda Roberta García González. Secretaria: Sandra Acevedo Hernández.

Amparo directo 118/2001. Jorge Luis Ramiro Posadas. 4 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Amanda Roberta García González. Secretario: Carlos Márquez Muñoz.

Amparo directo 402/2001. Lanera Nacional, S.A. de C.V. 10 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Gerardo Rojas Trujillo.

Amparo directo 34/2002. Grupo Audiovisión, S.A. de C.V. 21 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretaria: Rosa Iliana Noriega Pérez.

Amparo directo 37/2002. Unidad Médica La Paz, S.A. de C.V. 21 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario Gerardo Rojas Trujillo.

## CAPITULO III

### LA SENTENCIA

---

#### **1.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

En el ámbito específico de la materia fiscal, las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben cumplir primeramente con el principio de legalidad que rige a todos los actos administrativos, esto es, deben cumplir con la garantía de legalidad consagrada en nuestra Constitución Política Federal.

Como ya se estudió en capítulos anteriores, cuando se dice que un acto es legal, es porque el mismo respeta la norma fijada por el legislador, se entiende que el principio de legalidad es esencia del régimen jurídico de un estado de derecho, pues toda ley, todo procedimiento, toda resolución jurisdiccional o administrativa, como todo acto de autoridad, deben ser expresión del derecho en cuanto a que sean elaborados, emitidos o ejecutados por el órgano o los órganos competentes y en la esfera de sus respectivas atribuciones. El acatamiento por todos a las leyes, en un régimen jurídico de Estado, es la suprema garantía, y la efectividad de esta garantía constituye la normalidad de un régimen jurídico.

La garantía de legalidad consiste pues, en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar un acto de molestia, para cumplir así con uno de los requisitos formales contenidos en dicha garantía, por tanto, se puede afirmar que como primer requisito que deben cumplir las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa, es precisamente el de que las mismas se encuentren debidamente fundadas y motivadas, como una exigencia prevista por el artículo 16 Constitucional.

La sentencia a diferencia de un acto de autoridad administrativa que afecta de manera unilateral los intereses de un gobernado, es un acto de un órgano jurisdiccional en donde hay una *litis*, un pleito o un debate en donde el fundamento y el motivo del acto jurisdiccional radica en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la *litis*.

La fundamentación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la *litis*, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, ya que las resoluciones judiciales presuponen el debido proceso legal en que se plantea un conflicto entre las partes, en el cual el actor establece sus pretensiones apoyándose en un derecho y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, correspondiendo al juzgador analizar esas cuestiones jurídicas y resolver si ha probado la acción, si esta no existe o bien, si se han demostrado las excepciones, por tanto, tratándose de resoluciones jurisdiccionales, la garantía de legalidad tiene como objeto que el juzgador no las dicte en forma arbitraria, sino ajustadas al ordenamiento legal, a efecto de que el gobernado pueda establecer si se respetaron de manera cabal las normas que dicho juzgador consideró para resolver el debate, lo cual no requiere necesariamente de la cita del precepto, pues dentro del examen exhaustivo de la *litis* se dan razonamientos que involucran propiamente aquellas disposiciones en que se funda la resolución, es decir, se expresa la aplicación de la norma aun sin citarla.

En tales condiciones debe establecerse, como regla general, que la autoridad emisora de una resolución jurisdiccional, está obligada a fundar tal acto citando los preceptos con los

que cumpla esa exigencia, pero que cuando la inteligencia de la resolución conduzca a la norma aplicada, la falta de formalidad de mencionar el número del precepto puede dispensarse, constituyendo este último aspecto una excepción a la regla.

Así, las resoluciones jurisdiccionales cumplen con la garantía de legalidad sin necesidad de invocar de manera expresa el o los preceptos que las fundan, cuando la fundamentación está implícita dentro del examen exhaustivo del debate, esto es, cuando de la resolución se desprende con claridad el artículo en que se basa.

Tal criterio fue sustentado en la Quinta Época por la Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la tesis visible a foja 335, del Tomo CXXIX del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

**“SENTENCIAS, FUNDAMENTACIÓN DE LAS.—**No es requisito indispensable que en la sentencia reclamada se citen los preceptos en que la resolución se apoya, si el fallo se encuentra adecuado a las disposiciones legales relativas.”

Ahora bien, atendiendo a la finalidad de la garantía de legalidad, debe analizarse si a través de los razonamientos expuestos en la resolución jurisdiccional, el gobernado puede determinar si es correcta o no la misma, si sabe en su caso cómo la va a impugnar, con lo cual se establece un límite a la satisfacción del principio de legalidad sin necesidad de invocar de manera expresa los preceptos que funden la resolución.

Por otra parte, la excepción de considerar cumplimentada la garantía de legalidad aun cuando no se cite el precepto que sirve de fundamento en una resolución jurisdiccional, obedece a que dicho fundamento se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos



que integran la *litis*, no así a la frecuencia en las modificaciones de las disposiciones civiles, por lo que el mencionado argumento resulta jurídicamente ineficaz y en segundo término con los requisitos que señalan los artículos 49 y 50 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El maestro Alberto C. Sánchez Pichardo, considera que *"la sentencia es el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado"*<sup>73</sup>

En efecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su Capítulo VIII como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hará el pronunciamiento de las sentencias que se dicten dentro del Juicio Contencioso Administrativo, ahora bien, dichos requisitos y formalidades se encuentran previstos específicamente en los artículos 49 y 50 los cuales establecen lo siguiente:

**CAPÍTULO VIII  
DE LA SENTENCIA**

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

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

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

---

<sup>73</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. Op cit., Pag. 474

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

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

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

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

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

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

De lo anterior se puede desprender que el artículo 50 de la ley en cita, impone a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos los puntos controvertidos en el juicio fiscal; por tanto, para que la resolución correspondiente se ajuste a derecho debe respetar los principios de congruencia y exhaustividad, y para cumplirlos, es necesario el pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los conceptos de anulación o de impugnación, en correspondencia de los argumentos que por vía de contestación a la demanda formulen las autoridades demandadas por conducto de la representación de éstas.

Las sentencias se constituyen de resultandos, considerandos y puntos resolutiveos, en los primeros, el juzgador fija la *litis* de la materia de la controversia, haciendo una exposición

suscinta y concisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos, tal como sucedieron durante el procedimiento, o sea la comprensión histórica de los diferentes actos procesales en relación con las partes. En los segundos, el juzgador analiza los puntos de derecho relacionados con los hechos que dieron origen a la *litis*, siendo ahí donde se da la argumentación jurídica y los fundamentos legales de la sentencia, es decir, se dan los fundamentos legales aplicables y se motiva la aplicación de éstos a los hechos controvertidos, valorando las pruebas, dando la justificación legal de dicha valoración, sea conforme a conciencia o tasadamente, según lo determine la ley. Por último, los puntos resolutivos son las conclusiones concisas y concretas que deduce el juzgador de los argumentos y fundamentos jurídicos expuestos en los considerandos, es pues en los puntos resolutivos donde se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes.

La Sala fiscal puede emitir su sentencia de la siguiente manera:

**a) Reconocer la validez de la resolución impugnada.**

Se emite cuando la Sala llega a la conclusión de que el acto impugnado fue emitido conforme a derecho y que la actora no acreditó su acción.

**b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada.**

La nulidad de la resolución impugnada debe ser declarada cuando se actualizan las causales de nulidad que prevé el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde se establecen como causales de nulidad:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

**c) Declarando la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.** Cuando la Sala Fiscal se pronuncia para determinados efectos, debe precisar con claridad la forma en que la autoridad debe cumplir con la sentencia.

**d) Sobreseyendo el juicio.** Este pronunciamiento es emitido por la Sala Fiscal cuando se actualiza alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento; este tipo de sentencia puede ser total ( la Sala se abstiene de estudiar los conceptos de impugnación hechos valer en contra de la resolución impugnada) o parcial (la Sala considera que se actualiza alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento, pero no es suficiente para impedir que se estudien los demás actos o partes de la resolución impugnada, respecto de los cuales sí procede su estudio).

**e) Combinación de los anteriores puntos.**

**f) Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:**

- 1.- Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- 2.- Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- 3.- Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

En efecto, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden ser declarativas y de condena. La sentencia es declarativa para efectos cuando se emite un acto que no se encuentra debidamente fundado y motivado porque es indudable que ello no afecta las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución, así como cuando en forma arbitraria hace uso de sus facultades discrecionales. La sentencia es lisa y llanamente declarativa cuando se ha demostrado por el actor que la resolución se dictó en contravención de la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida, no pudiendo la autoridad dictar otro acto con nuevos fundamentos y razonamientos porque entonces se estaría juzgando dos veces por los mismos hechos. La sentencia es de condena cuando ordena a la autoridad que dicte una nueva resolución ajustada a la misma y obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento.

Del contexto de los artículos 50 y 51 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, es decir, implica considerar: i) el *petitium* en relación con un bien jurídico; y ii) la razón de la pretensión o título que es la *causa pretendi*.

Es decir, el Juzgador sobre la base de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia o 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 realidad fáctica y real por encima de lo procesal, implicando un pronunciamiento

completo y amplio de la *litis* propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y a la controversia, tal y como lo ordena el artículo 17 Constitucional.

Ahora bien, si atendemos lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, faculta y conmina a las Salas del Tribunal a pronunciarse sobre aspectos tales como: I) una *litis* abierta, II) invocar hechos notorios, III) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, IV) corrección de errores en la cita de preceptos y suplencia de agravios en el caso de ciertas causas de legalidad, V) examen conjunto de los agravios o conceptos de impugnación, causales de ilegalidad y argumentaciones, VI) constatar el derecho que en realidad asista a las partes, VII) restituir el derecho subjetivo violado u bien, ordenar la devolución de una cantidad, y VIII) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por el Poder Judicial de la Federación.

Al respecto se ha pronunciado el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: IV.2o.A.52 A, Página: 946 que a la letra establece:

**CONCEPTOS DE ANULACIÓN. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL EXAMINAR LOS QUE LLEVAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA ESTÁ OBLIGADO AL ESTUDIO PREFERENTE DEL QUE TRAIGA MAYORES BENEFICIOS AL ACTOR.** De conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias de las Salas Regionales deben atender la totalidad de las pretensiones deducidas de la demanda de nulidad, excepto cuando uno solo de los conceptos conlleve a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución controvertida; empero, si varios conceptos tienen el propósito de declarar la nulidad lisa y llana, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de no vulnerar los principios de exacta aplicación de la ley, exhaustividad y expeditez, está obligado a jerarquizar la atención de aquellos con los que el actor obtendría mayores beneficios. En efecto, si en la demanda de nulidad se

planteó la caducidad de las facultades de las autoridades administrativas y además que la emisión de la resolución materia de la litis en el sumario se dio fuera de los cuatro meses que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera, de analizarse únicamente este último motivo de agravio, si bien es cierto lleva a la nulidad lisa y llana, también lo es que dejaría expeditas las facultades de la autoridad para iniciar nuevamente el procedimiento administrativo de ejecución, si ésta considera que aún procede hacer efectivo el crédito fiscal impugnado. Situación que no acontecería si el Tribunal Fiscal analiza en primer orden el concepto referido a que operó la caducidad de las facultades de las autoridades administrativas, pues este agravio, de resultar fundado, provocaría la nulidad lisa y llana que redundaría en mayores beneficios para el causante, pues la Sala Fiscal impediría definitivamente un acto de molestia posterior. De esa manera se colmarían las garantías de exacta aplicación de la ley, exhaustividad y expeditéz contenidas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 242/2003. Martín Reyes Ibarra. 29 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretaria: Blanca Patricia Pérez Pérez.

Debe por tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, centrarse en los conceptos de impugnación que den lugar a una nulidad lisa y llana, procurando que los juicios no se limiten a revisar cuestiones formales, alargando innecesariamente los conflictos e imponiendo costos a las partes al reponerse procedimientos en resoluciones que son ilegales en cuanto al fondo, de manera que dichas sentencias pueden apoyarse en lo que han establecido los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa en distintas y diversas tesis que se transcriben a continuación:

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.** En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a



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

Novena Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO., Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Febrero de 1999, Tesis: VIII.2o. J/24, Página: 455

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 208/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 1017/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos No. 15 de Torreón. 18 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa.

Revisión fiscal 57/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos No. 15 de Torreón. 25 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 350/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón. 22 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 114/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 12 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, tesis por contradicción 2a./J. 52/2001 de rubro "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO."

**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238

del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

Novena Epoca, Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO., Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Marzo de 2003, Tesis: I.4o.A. J/21, Página: 1534

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 66/2002. Monte del Carmen, S.A. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 118/2002. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 5 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 154/2002. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y otras. 7 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Revisión fiscal 386/2002. Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 15 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Revisión fiscal 43/2003. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 5 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

## **2.- VALORACIÓN DE PRUEBAS.**

Como ya se apuntó en el Capítulo anterior, la prueba consiste en los diversos instrumentos o mecanismos utilizados para proporcionar al juzgador el cercioramiento de los puntos controvertidos, a través de un procedimiento probatorio el cual consiste en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para su formación, es decir, la valoración de pruebas es el medio por virtud del cual el Juzgador obtiene certidumbre sobre la controversia en cuestión, constituyéndose en la confirmación de las

afirmaciones de hecho expresadas por las partes, debiendo analizar y aplicar los dispositivos legales aplicables a cada caso concreto.

El artículo 40 de la Ley en estudio, establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Por tanto, de dicho numeral se puede desprender que como regla general en los juicios de lo contencioso administrativo serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones.

El artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece para la valoración de pruebas dentro del Juicio Contencioso Administrativo lo que a continuación se transcribe:

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

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

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

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

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

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

El maestro Emilio Margain Manautou, considera que el Código Fiscal de la Federación establece como regla general en su artículo 234 (artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del 1º de enero de 2006) que la valorización de las pruebas dentro del Juicio Contencioso Administrativo, se hará de acuerdo con los puntos siguientes:

- i) “Harán prueba plena la confesión expresa de las partes.
- ii) Harán prueba plena las presunciones legales que no admitan prueba en contrario.
- iii) Harán prueba plena los hechos afirmados por autoridades en documentos públicos.
- iv) El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala”<sup>74</sup>.

Ahora bien, no hay que olvidar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, el Tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, para determinar el valor de las mismas, unas frente a las otras y para fijar el resultado final de dicha violación contradictoria; por lo que si una Sala valora una prueba confesional ante una de

---

<sup>74</sup> Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pags. 298-301

inspección ocular concediéndole pleno valor probatorio a la segunda frente a la primera, dicha valoración se ajusta a derecho, toda vez que el juzgador goza de la mas amplia libertad para determinar el valor que debe otorgarle a cada probanza según sea el caso específico que se controvierte en el órgano jurisdiccional.

Considero que se hace necesario el análisis respecto de la fracción III del artículo 46 de la citada ley, en virtud de que el valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la Sala..., es decir, en esta hipótesis normativa se le concede prudente arbitrio al juzgador para calificar el valor de las probanzas mencionadas, sin embargo, el perito en su carácter de colaborador del Magistrado, no sólo ayuda a comprobar el hecho, sino también a apreciarlo y aún cuando no decide la controversia si desempeña una función de asesoramiento que el Magistrado debe atender en cuanto suple con sus conocimientos técnicos su falta de aptitudes para apreciar o constatar el hecho, lo cual indudablemente puede influir en el ánimo de los Magistrados para nulificar la resolución combatida o bien para concederle validez, siendo por ello necesario que tratándose de cuestiones eminentemente técnicas, que se rindan no sólo uno o dos, sino hasta tres dictámenes periciales con el objeto de que el juzgador esté en aptitud de llevar al cabo lo mejor posible la valoración de dicha probanza, determinando en su sentencia los razonamientos lógico jurídicos que apoyen sus conclusiones, esto con la finalidad de realizar una correcta valoración de la prueba pericial.

Ahora bien, 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 la primera fracción del artículo en estudio, debiendo fundar razonadamente esta parte en su sentencia, es decir, las

Salas del Tribunal "...no pueden otorgar valor probatorio alguno a una copia simple, a una copia fotostática no certificada, a una carta particular no ratificada por quien la expidió, a una autorización en copia simple no legalizada o a facturas que están redactadas en idioma que no sea el castellano, por no estar traducidas, ya que a ninguno de esos documentos se les puede otorgar efecto jurídico alguno ni pueden favorecer a los intereses de la parte que los aporta dada la notoria falta de forma de la que adolecen..."<sup>75</sup>, ahora bien, tratándose de copias fotostáticas los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa mediante una tesis aisladas se ha pronunciado de la siguiente manera:

**COPIA FOTOSTÁTICA EN MATERIA FISCAL. SU VALOR PROBATORIO ES PLENO CUANDO SE ENCUENTRA CORROBORADO CON LA CONFESIONAL EXPRESA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.** El artículo 234, fracción I del Código Fiscal de la Federación, establece que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario y los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos. Por ello debe considerarse que la copia fotostática simple que contiene la resolución impugnada en el juicio de nulidad, no es un indicio aislado y carente de valor probatorio cuando se encuentra corroborado con el reconocimiento externado por la autoridad demandada al producir su contestación en dicho juicio, ya que así lo indica la circunstancia de que, además de no haber negado la existencia de la resolución impugnada, confirmó los motivos y fundamentos que sirvieron de base para su emisión, lo que conduce a concluir que no existe la posibilidad de que se trate de una prueba prefabricada sino que dicho medio convictivo tiene eficacia plena.

No. Registro: 193,786, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Junio de 1999, Tesis: XIV.2o.43 A, Página: 937

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 591/98. Botica Lourdes, S.A. 18 de marzo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Paulino López Millán. Secretaria: María Isabel Cetina Rosas.

**INTERÉS JURÍDICO DEL CONTRIBUYENTE. PARA ACREDITARLO EN EL AMPARO ES SUFICIENTE LA COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE DEL ACUSE DE RECIBO OBTENIDO DE LA RED DE INTERNET, AL CUMPLIRSE CON LAS OBLIGACIONES FISCALES A TRAVÉS DE ESA VÍA.** De lo dispuesto por el artículo 31 del Código Fiscal de la Federación, y de la regla número 2.14.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2002, se concluye que al tener el contribuyente la posibilidad de rendir declaraciones vía internet,

<sup>75</sup> Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pag. 304.

la copia fotostática simple del acuse de recibo obtenida mediante esa vía, es suficiente para acreditar su interés jurídico en el amparo promovido contra la inconstitucionalidad de los preceptos legales que regulan dicha materia, toda vez que la constancia de referencia es el único documento que puede obtener al realizar su pago de esa forma, siendo el contenido de la misma lo que interesa, pues al utilizarse los medios electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, la información relativa sólo puede enviarse a través de documentos digitales, entendiéndose por éstos, aquellos mensajes de datos que contienen información o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios de dicha índole, ópticos o de cualquier otra tecnología y, por tanto, el único medio previsto para autenticar y acreditar que dichos documentos fueron recibidos por la autoridad debida es el acuse de recibo enviado por la misma vía con el sello digital correspondiente, a través del cual se identifica a la dependencia que recibió el documento, sustituyendo a la firma autógrafa y produciendo los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos respectivos, teniendo el mismo valor probatorio, según lo establece la diversa regla general 2.16 de la resolución multicitada, el cual se materializa a través de la cadena de caracteres (conjunto de letras, números y símbolos) asignada por el banco o el Servicio de Administración Tributaria al presentarse las declaraciones o pagos, según se trate, a través de un documento digital. Por ende, ni aun su primera impresión podría refutarse como original, sino únicamente como una reproducción de la información proporcionada por el contribuyente en la dirección electrónica de las instituciones de crédito autorizadas, así como de los de identificación de la operación realizada a través de ese medio electrónico y mientras no sean objetadas por las autoridades hacendarias, no es posible, por razones de seguridad jurídica, poner en duda su autenticidad y contenido. Consecuentemente, se colige, que al existir regulación específica sobre la manera de cumplir con las obligaciones fiscales, no es válido aplicar las normas que rigen en materias de naturaleza diversa, en las cuales a las copias fotostáticas simples se les otorga el carácter de mero indicio, pues en la especie lo trascendente es demostrar que se presentó la declaración y se efectuó el pago por concepto del impuesto, lo cual se logra con la exhibición de la multicitada documental en la que aparecen los datos suficientes para identificar si se aplicaron o no los dispositivos legales reclamados.

No. Registro: 180,608, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Septiembre de 2004, Tesis: VII.2o.C.5 A, Página: 1790

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 673/2003. Materiales Aceros Tucán, S.A. de C.V. 29 de abril de 2004. Mayoría de votos. Disidente y Ponente: Agustín Romero Montalvo. Secretaria: Maura Lidia Rodríguez Lagunes.

De manera que los Magistrados de las Salas para hacer una exacta aplicación de la ley al caso concreto y emitir una resolución que sea enteramente ajustada a las disposiciones legales, deben determinar el valor de cada probanza, para así proteger los derechos de cada una de las partes involucradas en el litigio en cuestión.

### **3.- ELEMENTOS DE LA SENTENCIA.**

Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben como las de todos los tribunales, cumplir con ciertas condiciones tanto de forma como de fondo.

Como ya se ha señalado, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es omisa en cuanto al señalamiento de los requisitos formales de las sentencias, por lo que para tal efecto, se hace necesario remitirse a lo que dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en sus artículos 270 y 271 en tanto que dichos preceptos entre otros requisitos, establecen que las actuaciones judiciales pueden efectuarse en cualquier forma, siempre y cuando la ley no tenga prevista una especial, basta, que la misma se plasme por escrito y sea redactada en español.

Por otro lado el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, en sus artículos 219 y 222 establecen que cuando no haya una especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, y se firmarán por el juez, magistrados o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario, estableciéndose también que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.



En ese orden de ideas la sentencia debe expresar el Tribunal que la pronuncia, el lugar, la fecha y los datos que sirvan para identificar el asunto, como el número del juicio y el nombre de las partes, tales datos, se expresan en el preámbulo. Ahora bien, como elementos substanciales de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenemos los resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

**a) Resultandos.**

En los resultandos, la sala fiscal debe hacer una exposición suscita y concisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos, tal como sucedieron durante el procedimiento, es decir, debe expresar todos y cada uno de los antecedentes que se suscitaron dentro del juicio respectivo.

Por regla general toda resolución sea administrativa o jurisdiccional, debe contener los antecedentes del caso que se resuelve; sin embargo, estos son únicamente de carácter informativo, ya que es en donde se ponderan determinados hechos o datos que constan en el expediente relativo.

**b) Considerandos.**

En los considerandos, el Juzgador analiza los puntos de derecho relacionados con los hechos que dieron origen a la litis, es decir, es ahí donde se da la argumentación jurídica y los fundamentos legales de la sentencia, dando los preceptos legales aplicables y la motivación de la aplicación de éstos a los hechos controvertidos, en este punto, se valoran las pruebas aportadas por las partes dando consecuentemente la justificación legal de dicha valoración, sea la misma a criterio de la autoridad o según lo determine la ley. Se puede considerar que los considerandos son la parte más importante de la

sentencia, en virtud de que es en este punto en donde se analiza y decide el asunto en particular.

**c) Resolutivos.**

Los puntos resolutivos, son las conclusiones concisas y concretas que deduce el juzgador de los argumentos y fundamentos jurídicos expuestos en los considerandos, es decir, en los puntos resolutivos radica el acto de autoridad y en donde se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes, en ellos se indica concretamente el sentido del fallo.

**4.- FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIAS.**

La sentencia entendida como el pronunciamiento que decide y pone fin al conflicto planteado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la aplicación del orden jurídico debe atender lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que establece la obligación a las Salas de dicho Tribunal de citar los preceptos legales en que apoyen sus consideraciones que se expongan al pronunciar las sentencias de las causas sometidas a su conocimiento, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 16 Constitucional, que consagra la garantía de fundamentación y motivación que deben observar los actos de autoridad, ya que sólo así se otorga seguridad jurídica a las partes que integran la relación jurídico procesal dentro del juicio de nulidad.

*"La fundamentación y motivación implica que el juzgador debe expresar los preceptos legales aplicables al caso, así como las razones o causas que lo han llevado a tomar su decisión."*<sup>76</sup>

En efecto, como ya se ha precisado en párrafos anteriores, la fundamentación de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la *litis*, es decir, la autoridad debe efectuar el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, debiendo el Magistrado en su carácter de juzgador decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en aquellos en los que se sustenta la contestación, resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate, pues haciendo este análisis exhaustivo y aplicando los preceptos relativos al caso concreto, es como se integra la debida fundamentación de dichos actos jurisdiccionales, en concordancia con lo que dispone el artículo 16 de nuestro Pacto Federal.

En ese orden de ideas, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere de manera clara que *"las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundaran 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", "...lo que implica la obligación de decidir sobre todos los aspectos controvertidos del acto impugnado, así como la cuestión efectivamente planteada, pero sin modificar los hechos narrados en la demanda y en la contestación; y es en los artículos 219, 222, 351 y 352 del Código Federal de*

---

<sup>76</sup> Iturbe Rivas, Arturo. "ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa. Primera Edición México 2004. Pág. 175

---

*Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, donde se ordena que las resoluciones judiciales deben contener los fundamentos legales y las consideraciones jurídicas aplicables, que los tribunales no pueden negar la resolución de las cuestiones discutidas en el juicio y que la sentencia debe, con la debida separación, hacer la declaración que corresponda a cada uno de los puntos litigiosos".*<sup>77</sup> Por otro lado, dicho Tribunal también tiene facultades de invocar hechos notorios, que son los conocidos por toda persona de cultura normal dentro del medio social en que actúa el Tribunal y en el momento de la pronunciación del fallo, sin embargo, se debe precisar que la facultad para invocar hechos notorios constituye una excepción al principio conforme al cual el Tribunal no debe resolver más allá de lo alegado y probado por las partes, es decir, la notoriedad es un concepto relativo, dado que no hay hechos que sean conocidos por todas las personas sin limitación alguna de tiempo ni de espacio, "... la notoriedad de un hecho de un determinado ámbito social, no significa conocimiento efectivo del mismo por todos aquellos que integran ese sector y ni siquiera conocimiento efectivo del mismo por parte de la mayoría de aquellos. No es el conocimiento efectivo lo que produce la notoriedad, sino la normalidad de este conocimiento en el tipo medio del hombre perteneciente a un determinado sector social y dotado por ello de cierta cultura"<sup>78</sup>, en ese sentido se han pronunciado los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Común, en la Novena Época, mediante Jurisprudencia que a la letra reza:

**HECHOS NOTORIOS. CONDICIONES QUE NORMAN LA FACULTAD LEGAL DE LOS JUZGADORES PARA INVOCARLOS.** La aptitud de que gozan los juzgadores para invocar hechos notorios se ve sujeta, esencialmente, a que el conocimiento del hecho forme parte de la cultura normal de un determinado sector social al tiempo de emitirse la resolución. La notoriedad es un concepto esencialmente relativo; no existen hechos conocidos por todos los hombres sin limitación de tiempo ni de espacio. Además, la notoriedad de un hecho dentro de un determinado ámbito social no significa conocimiento efectivo del mismo por todos aquellos que integran ese sector y ni siquiera por parte de la mayoría de aquéllos. No

---

<sup>77</sup> **IBIDEM.** Pag. 176

<sup>78</sup> Ovalle Favela, José. "DERECHO PROCESAL CIVIL", Editorial Harla, Séptima Edición, México 1995, Pag. 112.

es el conocimiento efectivo lo que produce la notoriedad, sino la normalidad de este conocimiento en el tipo medio de hombre perteneciente a un determinado sector social y dotado por ello de cierta cultura. Por último, ese conocimiento o esa posibilidad de conocimiento no deriva de una relación individual con los hechos en el momento en que se producen o se han producido, sino sólo de la circunstancia de pertenecer al grupo social en que tales hechos son notorios. Por consiguiente, si el hecho alegado se hace depender de la relación particular que guarda el interesado con el hecho, en el momento en que éste se realizó, pero no descansa en la circunstancia de que aquél pertenezca a determinado grupo social en que tal hecho sea notorio, ello denota que el hecho que se invoca no radica en que el conocimiento del mismo forme parte de la cultura propia del círculo social del sujeto, en el tiempo en que la decisión ocurrió; de lo que se sigue que en ese caso los Jueces están imposibilitados para introducir a la litis, a manera de hecho notorio, una situación en la que exclusivamente está inmerso el interesado.

No. Registro: 182,407, Jurisprudencia, Materia(s):Común, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Enero de 2004, Tesis: VI.3o.A. J/32, Página: 1350

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 308/2002. Materiales de Construcción Berleón, S.A. de C.V. 23 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

Amparo directo 329/2002. Gilberto Tamayo Méndez. 13 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretario: Omero Valdovinos Mercado.

Amparo directo 82/2003. José Julián Sebastián Hernández López. 13 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Núñez González. Secretario: Carlos Márquez Muñoz.

Revisión fiscal 187/2003. Administradora Local Jurídica de Puebla Sur. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Héctor Alejandro Treviño de la Garza.

Revisión fiscal 199/2003. Administradora Local Jurídica de Puebla Sur. 9 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LVIII, página 2643, tesis de rubro: "HECHOS NOTORIOS, NATURALEZA DE LOS."

Por su parte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha pronunciado de la manera siguiente:

**HECHO NOTORIO.- LO CONSTITUYE PARA LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA UNA SENTENCIA EMITIDA POR ELLA.-** La emisión de una sentencia por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, constituye un hecho notorio para los Magistrados que la integraron e intervinieron en la discusión y votación de la misma en la sesión relativa, el cual puede introducirse como elemento de prueba en otro juicio, sin necesidad de que se ofrezca como tal o lo aleguen las partes, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria. (17)

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/29/2004)

Quinta Época.

Instancia: Pleno  
R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 46. Octubre 2004.  
Tesis: V-J-SS-52  
Página: 128

PRECEDENTES:

V-P-SS-420

Juicio No. 490/01-16-01-7/5898/01-17-05-7/526/01-PL-02-02.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 10 de abril de 2002, por mayoría de 8 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretaria: Lic. Juana Griselda Dávila Ojeda.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de agosto de 2003)  
R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 39. Marzo 2004. p. 59

V-P-SS-421

Juicio No. 2062/97-02-01-2/99-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 31 de octubre de 2001, por mayoría de 8 votos a favor, 1 voto con los puntos resolutive y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretaria: Lic. Juana Griselda Dávila Ojeda.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de agosto de 2003)  
R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 39. Marzo 2004. p. 59

V-P-SS-422

Juicio No. 187/01-10-01-2/2864/01-17-05-1/464/01-PL-04-02.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 5 de abril de 2002, por mayoría de 8 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretaria: Lic. Virginia Pétriz Herrera.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de agosto de 2003)  
R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 39. Marzo 2004. p. 59

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión del día 18 de junio de 2004, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman la Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortiz, Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Licenciada Rosana Edith de la Peña Adame, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

Del segundo párrafo del artículo en estudio, se desprende el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, el cual impone a las Salas de dicho Tribunal la obligación de analizar preferentemente los conceptos de nulidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, y sólo en el supuesto de que los considere infundados debe proceder al estudio de aquellos en los que se reclaman omisiones de requisitos formales o vicios del procedimiento que puedan dar origen a una nulidad para efectos.

Entonces, cuando es procedente la nulidad lisa y llana y, por ende el reconocimiento del derecho del actor en cuanto al fondo el reenvío del asunto a la autoridad administrativa para corregir aspectos formales, resulta inútil si la pretensión de la parte actora es

fundada en esencia, ya que la defensa fiscal tanto a la parte que demanda como a la demandada, implica una pérdida tanto económica como de tiempo.

Ahora bien, si los conceptos que pudieran originar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada son declarados infundados o inoperantes la sala debe proceder como ya se dijo a examinar los de carácter formal así como los relacionados con el procedimiento, y al respecto, la segunda parte del segundo párrafo del artículo en estudio, establece que si el tribunal estima fundado alguno de los conceptos de este tipo, debe precisar en la sentencia de que manera se afectaron las defensas del particular y de que manera trascendieron al sentido de la resolución reclamada.

Tratándose de omisiones de formalidades, el Tribunal sí debe estudiar todos los conceptos relativos a fin de que la autoridad demandada corrija todos sus errores de una sola vez, pues de otra manera, sería necesario un juicio para enmendar cada una de las anomalías, ahora bien, por lo que hace a las distintas violaciones al procedimiento administrativo, cuando se estime fundado alguno, deben tratarse por orden cronológico y lógico, de tal manera que, en caso de ordenarse la reposición del procedimiento, sea desde la violación que resulte mas antigua, pues las violaciones posteriores quedan automáticamente sin efectos.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SON PREFERENTES EN SU ESTUDIO LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE CONLLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, SOBRE AQUELLOS QUE ÚNICAMENTE TIENDAN A UNA NULIDAD PARA EFECTOS.** De conformidad con lo que señala el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil tres, es inconcuso que las Salas Fiscales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están constreñidas a abordar, en primer término, aquellos conceptos de anulación que conlleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, ya que con esto el actor obtiene un mayor beneficio sobre la sentencia que decreta la nulidad para efectos o, en su caso, encima de la que determine la

llamada nulidad "excepcional", dado que de no ser así, se transgrede la esfera jurídica del gobernado al dejar de observar el principio de congruencia inmerso en tal precepto.

Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Enero de 2004, Tesis: VI.2o.A.66 A, Página: 1620

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 339/2003. Grupo Maquilador Anuar, S.A. de C.V. 9 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretario: Carlos Alberto Romero González.

Cabe destacar en este punto que el segundo párrafo de la fracción V del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, refiere ciertas excepciones que a Juicio del Legislador no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada las cuales se transcriben:

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

I.- ...

II.-...

III.-...

IV.-...

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

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

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

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se

cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

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

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

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la



resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

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

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

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

De conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta facultado para corregir los errores cometidos por el actor al citar los preceptos que considera violados, sin que ello implique suplir la deficiencia de la queja, en virtud de que tal suplencia consiste en invocar, oficiosamente un motivo de ilegalidad no planteado en la demanda, así que no se actualiza esa figura procesal por el simple hecho de corregir el error en la cita del precepto que el actor estima vulnerado, en virtud de que posteriormente de la redacción de dicho párrafo se puede desprender que puede 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"*. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha interpretado el 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Fiscal de la Federación) en términos similares, como se advierte de los siguientes precedentes:

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. OBSCURIDAD EN LOS AGRAVIOS EXPRESADOS.-** Conforme a lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación las sentencias de este Tribunal resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, por lo que en el caso de que la expresión de los agravios resulte obscura pero de los hechos expuestos, de los antecedentes, de las diversas constancias,

pruebas y actuaciones que obren en el expediente se desprenda la pretensión del accionante, esta Juzgadora deberá emitir su fallo considerando tales hechos, antecedentes de la resolución impugnada, así como diversas constancias, pruebas y actuaciones, sin que por ello se pueda considerar que se actúa fuera de la litis o que se esté ante la suplencia de la queja, ya que para dictar la sentencia, el propio numeral ordena que han de examinarse en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. (10)

Quinta Época., Instancia: Pleno, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 47. Noviembre 2004, Tesis: V-TASS-154, Página: 452

Juicio No. 9175/00-11-09-4/574/02-PL-09-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 14 de junio de 2004, por mayoría de 5 votos a favor, 1 voto con los puntos resolutiveos y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Juan Francisco Villarreal Rodríguez.  
(Tesis aprobada en sesión de 14 de junio de 2004)

**CONCEPTOS DE ANULACIÓN.- LA FALTA DE CITA DE LOS PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS, NO ES SUFICIENTE PARA DESESTIMARLOS.-** Si en la demanda de nulidad se expresan argumentos lógico jurídicos suficientes que tiendan a evidenciar la ilegalidad de la resolución impugnada, ello es suficiente para que esta Juzgadora proceda a su análisis, puesto que para que se estudie un concepto de anulación, basta que en la demanda se exprese claramente la causa petendi, ya que en el artículo 208, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, no se exige como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de anulación se haga con formalidades rígidas y solemnes. Además, la demanda no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, como así se establece en el artículo 237 del Código en cita. Por tanto, es razonable tener como concepto de anulación, el razonamiento que se haga, aun cuando el mismo no guarde un apego estricto a la forma lógica del silogismo, puesto que es suficiente que en alguna parte del escrito de demanda se exprese con claridad la causa petendi, señalándose cuál es el agravio que la actora estima le causa la resolución impugnada y los motivos que originaron dicho agravio, para que esta Juzgadora deba estudiarlo conforme al principio iura novit curia, recogido por el artículo 237 del citado Código. (18)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sección, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. Tomo I. No. 40. Abril 2004., Tesis: V-P-2aS-306, Página: 217

Juicio No. 2246/02-09-01-9/808/03-S2-09-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 23 de septiembre de 2003, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretaria: Lic. Mónica Guadalupe Osornio Salazar.  
(Tesis aprobada en sesión de 23 de septiembre de 2003)

PRECEDENTES:

IV-P-2aS-104

Juicio No. 100(20)65/98/225/98.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 28 de enero de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.

(Tesis aprobada en sesión de 28 de enero de 1999)

R.T.F.F. Cuarta Época. Año II. No. 9. Abril 1999. p. 209

IV-P-2aS-223

Juicio No. 828/96-07-01-2/acl/99-S2-07-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 9 de noviembre de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 más con los puntos resolutiveos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 9 de noviembre de 1999)  
R.T.F.F. Cuarta Época. Año III. No. 20. Marzo 2000. p. 181

V-P-2aS-106

Juicio No. 9808/98-11-08-2/99-S2-09-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 30 de enero del 2001, por mayoría de 2 votos a favor y 2 más con los resolutiveos. Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera quien presentó el proyecto formulado por la Magistrada María Guadalupe Aguirre Soria, de conformidad con el acuerdo pronunciado por la Segunda Sección de la Sala Superior, el día 5 de enero de 2000.- Secretario: Lic. Juan Francisco Villarreal Rodríguez.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 30 de enero de 2001)  
R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 14. Febrero 2002. p. 227

V-P-2aS-170

Juicio No. 17001/00-11-03-8/563/02-S2-10-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 6 de agosto de 2002, por mayoría de 3 votos a favor y 1 más con los puntos resolutiveos.- Magistrado Ponente: Guillermo Domínguez Belloc.- Secretaria: Lic. Gabriela Badillo Barradas.  
(Tesis aprobada en sesión de 6 de agosto de 2002)  
R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. No. 25. Enero 2003. p. 49

Por otro lado, el citado precepto establece que *"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 y en la contestación"*, es decir, implica como se ve, que cuando el acto impugnado lo constituya la resolución recaída a un recurso administrativo, debe entender que el actor también combate el acto que fue recurrido en la sede administrativa, pudiendo formular conceptos de impugnación que no planteó en el recurso ordinario, al respecto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha pronunciado como sigue:

**RESOLUCIÓN DEL RECURSO. ES INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, SE SOLUCIONA AL ANULAR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.-** De la interpretación armónica del último párrafo del artículo 197, y del último párrafo del artículo 237, ambos del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el Tribunal Fiscal de la Federación está autorizado para pronunciarse sobre la legalidad de la resolución combatida en el recurso, cuando cuente con elementos suficientes para ello; esto es así, pues, conforme al primero de los preceptos citados, se entiende que el actor, simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que

continúe afectando su interés jurídico. Por lo tanto, cuando la resolución recurrida, deba ser anulada por ausencia de fundamentación o motivación por vicios que no pueden ser subsanados al resolverse el recurso, la cuestión efectivamente planteada, se soluciona cabalmente, al anular la resolución recurrida. En consecuencia, no hay necesidad de estudiar los conceptos de impugnación en contra de la resolución recaída al recurso, pues éste corresponde a un simple intento de autocomposición entre las partes, y la cuestión efectivamente planteada se soluciona, analizando la parte de la resolución recurrida en que no fue satisfecho el interés jurídico del recurrente, por el cual hace valer su pretensión en juicio. (18)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sección R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 6. Junio 2001. Tesis: V-P-2aS-41 Página: 103

Juicio No. 900/98-10-01-3/99-S2-06-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 1 de junio de 2000, por mayoría de 4 votos a favor y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Agustina Herrera Espinoza.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 1 de junio de 2000)

PRECEDENTE

IV-P-2aS-85  
Juicio de Nulidad No. 100(20)51/98/(3)1241/98-I.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 16 de noviembre de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Susana Ruiz González.

En ese orden de ideas, se puede considerar lo siguiente:

- i) Que el recurso administrativo es una instancia del contribuyente o particular afectado por una resolución administrativa, que se da dentro del seno mismo de dicha administración activa a fin de que éste reconozca los errores en que ella incurrió al pronunciar tal revisión y la modifique o la revoque.
- ii) El juicio de nulidad no es una segunda instancia del particular afectado por un acto administrativo, 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.
- iii) Se reconoce la facultad del Tribunal para estudiar a la luz de los argumentos planteados en el juicio, la legalidad de la resolución

impugnada, sin que necesariamente deba ceñirse o ajustarse a lo alegado y resuelto de un procedimiento de autotutela administrativa, de donde se deriva que si en el juicio de nulidad se hacen valer agravios no propuestos en el recurso administrativo, el Tribunal en el ejercicio de sus facultades puede estudiar tales argumentos.

Finalmente en el caso de que en la sentencia *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*, de manera que, tratándose de sentencias de condena, el Tribunal debe verificar la existencia del derecho subjetivo invocado por el particular actor y, desde luego, la ilegalidad de la resolución impugnada.

**ERRORES ARITMÉTICOS EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DE ELLOS NO PUEDEN DERIVAR DERECHOS PARA LOS PARTICULARES.**- Si la actora demuestra en un juicio que la autoridad, al emitir su liquidación, incurrió en un error de cálculo del impuesto que debió retenerse, siendo éste menor al que hubiere resultado de hacerse el cálculo correcto, esto de ninguna manera quiere decir que la cantidad correcta corresponda al impuesto realmente pagado, ya que no basta para demostrar tal situación, el hecho de que la autoridad se haya equivocado al momento de realizar el cálculo, sino que es necesario que el contribuyente demuestre con la documentación comprobatoria adecuada que realmente retuvo y pagó el impuesto que correspondía. Lo anterior se robustece todavía más si se toma en consideración que los artículos 208, fracción VIII y 239, fracción IV del Código Fiscal de la Federación vigentes, establecen que la demanda deberá indicar lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, y que la sentencia definitiva podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación; lo cual implica necesariamente que la actora tiene la obligación de probar que pagó la cantidad que pretende le sea reconocida por la autoridad, al momento de efectuarse la liquidación correspondiente. (7)

Quinta Época., Instancia: Pleno R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo I. No. 29. Mayo 2003, Tesis: V-P-SS-247, Página: 59

Juicio No. 325/00-11-06-5/600/00-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 22 de agosto de 2001, por mayoría de 7 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. César Edgar Sánchez Vázquez.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 4 de diciembre de 2002)

**DEVOLUCIÓN DEL PAGO EN EXCESO O DE LO INDEBIDO.- SU PROCEDENCIA SE DEBE ACREDITAR ANTE LA SALA FISCAL.-** Si la pretensión del particular es obtener que la Sala Fiscal condene a la autoridad hacendaria a la devolución del pago en exceso o de lo indebido, al que afirma tener derecho, es menester que ante ésta acredite con la documentación contable y fiscal que exhibió en la fase administrativa, su procedencia, ello con el fin de que la Sala verifique si efectivamente procede, cuestión a la que está obligado conforme a lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación el cual dispone: "en el caso de sentencia 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". En efecto el precepto legal en comento, establece la obligación para este Tribunal en el supuesto de que dicte una sentencia en la que condene a la autoridad administrativa a la devolución de una cantidad, de constatar previamente el derecho que tiene el contribuyente, por lo tanto, la parte actora, además de controvertir la legalidad de la resolución que negó la referida devolución, debe de exhibir en el juicio contencioso administrativo, la documentación en la cual sustenta su pretensión, ello a fin de que la Sala Fiscal cuente con los elementos necesarios para pronunciarse sobre la procedencia de la devolución de la cantidad solicitada. (13)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala Regional del Norte-Centro II (Torreón, Coah.) R.T.F.J.F.A.:  
Tomo II. No. 42. Junio 2004. Tesis: V-TASR-XXXII-1090, Página: 595

Quinta Época. Año IV.

Juicio No. 2445/02-05-02-8.- Resuelto por la Segunda Sala Regional del Norte Centro II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 7 de mayo de 2003, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Moisés García Hernández.- Secretaria: Lic. María de Jesús Villanueva Rojas.

## 5.- PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.

En todo procedimiento debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la *litis*, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Por disposición expresa del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, (antes 237 del Código Fiscal de la Federación) las sentencias emitidas

por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por consiguiente sus Salas tienen la obligación de examinar todos los puntos controvertidos en el juicio fiscal.

Es decir, el principio de congruencia como ya se ha estudiado, implica que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben fundar en derecho las sentencias que dicten, examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda, la contestación, en su caso la ampliación de demanda y la contestación a la ampliación, que vienen a constituir la *litis* del juicio.

Sin embargo, es importante destacar que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la *litis* tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda, contestación de demanda, ampliación y contestación a la ampliación, que en su caso se de en el juicio, en dicho sentido se han pronunciado los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa como se transcribe:

**SENTENCIA FISCAL. VIOLA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA CUANDO NO CONSIDERA LA AMPLIACION DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACION.** El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación dispone, en su primer párrafo, que 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. Por ende, cuando una sentencia de esa naturaleza omite considerar la ampliación a la demanda original, la respuesta a ese aumento y los alegatos de las partes, infringe el principio de congruencia, en su aspecto externo, que se contiene en el citado precepto, pues, no analiza todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado.

No. Registro: 227,449, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989, Tesis: Página: 512

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1513/89. Omnibus de México, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

La congruencia consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos, asimismo exige que la

sentencia haga ecuación con los términos de la *litis*, de manera que, dichas sentencias deben observar el principio en estudio, resolviendo la controversia de conformidad a lo que dentro del juicio hicieron valer las partes, además de que no deben contener consideraciones contrarias entre sí y con aquello que se resolvió en la parte final de la misma, es decir, en dichas sentencias se destacan dos tipos de congruencia, la interna y la externa.

Ahora bien, para que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atiendan a dicho principio se deben dar los siguientes presupuestos:

- i) Que el procedimiento previo a la resolución esté totalmente concluido.
- ii) Se haya fijado adecuadamente la *litis* o contenido del acto, así como desahogados y reunidos los elementos para la toma de la decisión.
- iii) Se haya analizado integralmente los elementos litigiosos.

En tal contexto, la falta del primer presupuesto originaría una violación procedimental y la falta de los dos últimos dará pauta a una violación de carácter formal. En efecto, cuando se falta a los principios de congruencia, exhaustividad y motivación al emitir la sentencia, se puede decir que la Sala Fiscal no ha seguido los pasos, evaluaciones y consideraciones para estar en posibilidad de arribar o llegar a una decisión susceptible de resolver el fondo del asunto.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS REQUISITOS CONFORME AL 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 deba obligarse 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.

No. Registro: 180,461, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Septiembre de 2004, Tesis: I.13o.A. J/5, Página: 1681

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 293/2001. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 26 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

Revisión fiscal 255/2002. Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 14 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Raymundo Valtierra Nieves.

Revisión fiscal 111/2003. Subsecretario de Ingresos, en ausencia del titular y del Subsecretario, ambos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 25 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

Revisión fiscal 119/2003. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de la autoridad demandada. 29 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: Manuel Muñoz Bastida.

Revisión fiscal 125/2003. Administrador Local Jurídico del Oriente del Distrito Federal y otras autoridades. 30 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: José Antonio García Ochoa.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 962, tesis I.1o.A.106 A, de rubro: "EXHAUSTIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA FISCAL, PARA EXAMINAR SI LA SALA CUMPLE CON ESE PRINCIPIO DEBE ATENDERSE AL CASO PARTICULAR (ARTÍCULO 237, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2001)."

De manera que las sentencias pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respetando el principio de congruencia, deben fundarse en derecho, previo análisis de lo expuesto en el escrito de demanda, lo contenido en el acto

impugnado y con los argumentos de la contestación de demanda, es decir, una vez fijada la *litis* dentro del juicio contencioso y completado el procedimiento establecido en el mismo puede la Sala en términos del artículo 50 lo siguiente:

- i) Invocar hechos notorios;
- ii) Analizar en primer lugar los argumentos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada;
- iii) Corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos violados;
- iv) Puede examinar en su conjunto los agravios y causales de legalidad pero sin cambiar los hechos expuestos; y,
- v) 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.

## **6.-EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD.**

Los conceptos de nulidad o de impugnación, son los razonamientos lógico jurídicos que vierte la parte actora en el juicio de nulidad a fin de motivar en el ánimo de la Sala Fiscal la certeza de que el acto reclamado adolece de la legalidad que para tal efecto establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que el mismo le depara un perjuicio en su esfera jurídica.

En atención a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley de la materia y de conformidad con lo ya estudiado con antelación se puede considerar que existe una obligación por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de examinar todos y cada uno de

los argumentos que las partes ponen en su consideración a fin de resolver un conflicto, sin embargo, de dichos argumentos, el Tribunal tiene la facultad de dar preferencia a aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto controvertido en el juicio de nulidad, es decir, en primer término se ocupará de los motivos de nulidad que atiendan al fondo del asunto y en caso de no ser fundados, se ocupará de aquellos que combatan la forma del acto, en virtud de que son estos los que denotan la omisión de requisitos formales en el acto impugnado, al respecto los Tribunales Colegiados se han pronunciado como sigue:

**CONCEPTOS DE NULIDAD EN MATERIA FISCAL. ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE.** De la interpretación armónica del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, se llega a la conclusión de que existe la obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de examinar todos y cada uno de los puntos discutidos por las partes, dando preferencia a los que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, lo que significa que en un segundo término se deben analizar las causas de nulidad que se dirijan a denotar la omisión de requisitos formales, es decir, primero se ocupará de los motivos de nulidad que atiendan al fondo del asunto y después, de no ser fundados éstos, abordará los que combatan la forma del acto, por lo que no es incongruente el contenido de tal artículo, dado que resulta acorde con la técnica jurídica para resolver los juicios fiscales, con la finalidad de tener una perspectiva amplia y objetiva de la controversia planteada; además, otro propósito que subyace en la obligación de referencia está constituido por la necesidad de que la Sala del conocimiento clasifique los distintos puntos de la litis y una vez que ésta quede integrada, determine qué cuestiones estudiará y cuáles no serán de su competencia.

Novena Epoca, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO., Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Agosto de 2002, Tesis: VI.2o.A.36 A, Página: 1261

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 227/2001. Marmolera Internacional, S.A. de C.V. 24 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Gerardo Rojas Trujillo.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EN ATENCIÓN AL ORDEN QUE SEÑALA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN, DEBEN ANALIZARSE EN PRIMER LUGAR AQUELLOS QUE LLEVEN A DECLARAR LA NULIDAD MÁS BENÉFICA PARA EL ACTOR.** En el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se encuentra contenido el principio de exhaustividad de las sentencias en materia fiscal, al

imponer a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la obligación de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, iniciando por aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, y después por los que se refieran a la omisión de requisitos formales o vicios del procedimiento, lo que se traduce en la obligación de analizar, en primer lugar, los motivos de nulidad que lleven a una declaratoria de nulidad más benéfica para el actor, y sólo en el evento de estimarlos infundados, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación que lleven a una declaratoria de nulidad para efectos, bien sea de la llamada comúnmente "del tercer tipo", por versar sobre el ejercicio de facultades discrecionales o, en su caso, para otros efectos.

No. Registro: 179,741, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Diciembre de 2004, Tesis: I.4o.A.453 A, Página: 1453

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 130/2004. Resistencias Eléctricas Alpe, S.A. de C.V. 18 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Amparo directo 151/2004. Servicio Panamericano de Protección, S.A. de C.V. 1o. de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

El artículo que se estudia, establece un estudio preferente a las causas relacionadas con el fondo del asunto, es decir aquellas que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de una resolución que sea llevada a juicio para establecer si la misma cumple o no con los requisitos de legalidad que establece tanto la Constitución Federal, como el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38, de tal suerte que se hace necesario transcribir las causales de ilegalidad que refiere el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para determinar de manera clara cuales son las que se encuentran encaminadas para determinar la nulidad lisa y llana o una nulidad para efectos y así determinar su estudio preferencial.

En ese orden de ideas, el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, determina que se declarara que una resolución administrativa es ilegal cuando se actualice alguna de las siguientes hipótesis normativas:

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

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

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

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

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

..."

Estrechamente relacionado con este precepto, el artículo 52 de la misma ley, dispone en su fracción IV, que cuando se den los supuestos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 51 (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; y vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada) la sentencia *declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución*, lo que significa por exclusión que en los otros casos *la nulidad se decretará de manera lisa y llana*, aunque para estos supuestos el precepto establece que el tribunal también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

La sentencia que declara la nulidad para efectos es, desde luego de condena, puesto que obliga a la autoridad demandada a hacer algo, es decir, a dictar una nueva resolución administrativa o reponer el procedimiento según el caso, lo que sucede, cuando es la propia resolución impugnada la que adolece de uno o varios vicios de forma, o cuando la legalidad fue cometida durante la secuela del procedimiento que culminó con la

resolución impugnada, supuesto en el que se reponga el procedimiento subsanando la irregularidad encontrada y se emita nueva resolución.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. ACTUALIZACION DE LAS CAUSALES DE ANULACION PREVISTAS EN EL ARTICULO 238, FRACCIONES II Y III DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.** El artículo 238, fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, establece: "Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: 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". Estas dos causales de anulación estaban establecidas en el Código Fiscal de 1938, artículo 202, y en el Código Fiscal de 1967, artículo 228, de la siguiente manera: "Serán causales de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado". Ahora bien, en principio se debe tener presente que, en términos del código tributario vigente, el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo lo va a constituir una resolución administrativa definitiva (artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación). Dicha resolución puede ser impugnada legalmente por considerar que reviste vicios de ilegalidad en sí misma considerada, o bien, que es el procedimiento del que en su caso derivó, el que está afectado de nulidad. Las dos causales en comento establecen vicios formales contrarios al principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, omisión violatoria de la garantía de legalidad, pero que se actualizó en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. La configuración de cualquiera de estas dos causales implicará la nulidad de la resolución administrativa combatida, ya que es precisamente dicha resolución el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

No. Registro: 219,006, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: X, Julio de 1992, Tesis: Página: 411

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 703/91. José E. Lobato, S.A. de R.L. Recurrente: Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades. 12 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

## **7.- EFECTOS DE LA SENTENCIA.**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los efectos en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe pronunciarse al dictar su sentencia, esta obligación se encuentre prevista en su artículo 52 en el cual se establece:

**ARTÍCULO 52.-** La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación. Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto

determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

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

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

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

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 60. de esta Ley.

Como se ha mencionado en los puntos anteriores, en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece la mecánica que debe seguir el Tribunal para dictar sus resoluciones, en ese sentido, con base en el artículo 52 será cuando determine el resultado de todo lo actuado dentro del procedimiento.

Ahora bien, "...cuando se declare la validez de la resolución demandada en el juicio de nulidad, al demandante le queda recurrir al juicio de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito de su jurisdicción y si plantea inconstitucionalidad de ley éste de resultarle adverso el fallo, puede en última instancia, acudir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia mediante amparo en revisión".<sup>79</sup> Si se declara la nulidad de la resolución se entiende que ella es *lisa y lana*; y si determina que la autoridad debe reponer el procedimiento o debe dictar nuevamente la resolución, es para efectos.

---

<sup>79</sup> Margáin Manautou, Emilio. Op. Cit. Pag. 378.



**a) Validez de las resoluciones administrativas.**

De conformidad con lo referido por el artículo 51, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 42 de dicho ordenamiento y el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, como ya se ha estudiado en el presente trabajo, los actos y resoluciones de las autoridades fiscales y administrativas se presumirán legales, pero cuando el contribuyente considera que tales actos o resoluciones afectan su esfera jurídica y decide interponer juicio de nulidad en contra de los mismos, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven dichos actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente; en este sentido, cuando ya en juicio de nulidad, el actor no probó, ni acreditó de una forma fehaciente los extremos de su acción, es entonces cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe reconocer la validez de la resolución impugnada en el juicio de nulidad. De acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que la Sala Fiscal reconozca la validez de los actos administrativos, se requiere que no se encuentren afectados por alguna de las causas de ilegalidad que prevé el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, que de lo aducido por el demandante, fue insuficiente e ineficaz para demostrar la ilegalidad del acto impugnado, por lo que subsiste su validez legal.

Asimismo subsiste la validez del acto cuando el demandante con base en el artículo 16 de la Ley en cita, niegue lisa y llanamente conocer la resolución impugnada, así como el hecho que no se le haya notificado y en la contestación a dicha negativa la autoridad exhiba la documentación correspondiente y la demandante no realice argumentos en la ampliación de la demanda, tendientes a desvirtuar su ilegalidad, tal como lo ha establecido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la siguiente tesis:

**PROCEDE RECONOCER LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SI EL ENJUICIANTE NO AMPLÍA LA DEMANDA CONTROVIERTIENDO DICHA RESOLUCIÓN SI ÉSTA LE FUE DADA A CONOCER CONFORME EL ARTÍCULO 209 BIS, FRACCIÓN II DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**- Conforme a lo dispuesto por el artículo 209-Bis del Código Fiscal de la Federación, cuando el enjuiciante alegue desconocer la resolución impugnada o que el acto administrativo no le fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, así lo debe expresar en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución; siendo obligación de la autoridad demandada al contestar la demanda acompañar las constancias del acto administrativo y de su notificación, por lo que al darle a conocer a la actora dichos actos, los podrá combatir mediante la ampliación de demanda; luego entonces si ello no acontece así, siendo que la ampliación de demanda no se produjo en el caso, es procedente reconocer la validez de la resolución impugnada, ya que no existen conceptos de impugnación hechos valer en su contra. (2)

Quinta Época. Instancia: Sala Regional del Centro I (Aguascalientes, Ags.), R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo II. No. 36. Diciembre 2003., Tesis: V-TASR-XXIX-934, Página: 635

Juicio No. 1226/02-04-01-8.- Resuelto por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 12 de junio de 2003, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Guillermina Ruíz Bohórquez.- Secretaria: Lic. Haydeé Cristina Romero Ontiveros.

#### **b) Nulidad para determinados efectos.**

De conformidad con lo dispuesto por las fracciones III y IV del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las resoluciones que dicten las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

Por otro lado, se señala que la sentencia, siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución por que se hace necesario que en el juicio de nulidad se encuentren plenamente

acreditadas de un modo directo y no inferirse con base en presunciones, las siguientes causales de ilegalidad de la resolución administrativa impugnada:

“...

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

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

...”

Con base en las fracciones que se han señalado, “...la Sala Fiscal puede emitir sentencias mediante las cuales se declare que el objeto de la misma es para el efecto de que se emita una nueva resolución en la que se deje totalmente sin efectos el acto recurrido, en su caso, el que dio origen a la resolución impugnada en el juicio de nulidad, con lo cual no se incumpliría ningún dispositivo legal, pues la sentencia propicia la anulación jurídica de la resolución impugnada; además, resulta evidente que dicha sentencia no puede impedir a la autoridad volver a iniciar un procedimiento que generó la resolución impugnada, en el entendido de que se subsanen los vicios del anterior; lo que no puede hacer la Sala Fiscal, es obligar a autoridad a reiniciar a través de una declaración expresa, ya que esta última puede decidir no volver a emitir otro acto de molestia dirigido al contribuyente”<sup>80</sup>.

**NULIDAD. SI SE ORIGINA EN UN VICIO DE PROCEDIMIENTO O FORMAL, DEBE SER EXCLUSIVAMENTE PARA EFECTOS, POR LO QUE ES INCONGRUENTE DECLARARLA, ADEMÁS, LISA Y LLANA.** Cuando un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a partir de la redacción de la orden de visita origen de la resolución que determina el crédito fiscal impugnado se limita a establecer, en primer lugar, que se trata de

---

<sup>80</sup> Monroy Mendoza, Luis Gabriel. Op. Cit. 144-145

una orden genérica porque el periodo de revisión no está determinado y, en segundo lugar, que la autoridad demandada se encuentra en posibilidad de emitir un nuevo acto en ejercicio de sus facultades de revisión, es claro que se está refiriendo a un vicio de procedimiento e implícitamente, a la causa de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación que, en el mejor de los casos, lleva a declarar la nulidad exclusivamente para efectos conforme a lo previsto en el artículo 239, in fine, del propio ordenamiento legal, pues tal determinación no implica el estudio de fondo del asunto. Así las cosas, si el tribunal, además de conceder efectos a la nulidad, dice que es lisa y llana, incurre en una incongruencia, pues combina y confunde los supuestos del primer tipo de nulidad con los del segundo. Es decir, si el tribunal se limita a apreciar un vicio de procedimiento o uno formal, se encuentra apenas en aptitud de declarar la nulidad para efectos, inclusive para el de subsanarlo, pero no la nulidad lisa y llana prevista también en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y, menos aún ambas, so pena de resultar incongruente.

No. Registro: 183,012, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Octubre de 2003, Tesis: I.4o.A.402 A, Página: 1064

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 249/2003. Carmen Rosas viuda de Pous. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

También resulta prudente invocar el siguiente criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que a la letra dice;

**MULTAS FISCALES. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO DERIVA DE UNA FACULTAD DISCRECIONAL, SINO REGLADA Y, POR ENDE, CUANDO LA RESOLUCIÓN EN QUE SE IMPONEN CARECE DE LOS REQUISITOS DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE NULIDAD PARA EFECTOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 238, FRACCIÓN II, EN CORRELACIÓN CON EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DE ESE ORDENAMIENTO.** La interpretación sistemática del artículo 76 del Código Fiscal de la Federación, permite concluir que contiene una facultad reglada, en virtud de que en la disposición aludida se ha de considerar que al utilizar el legislador la inflexión verbal "aplicarán", lo hace con un sentido de obligatoriedad condicional al cumplimiento de requisitos, dado que en el caso específico se supone que la omisión en el pago de contribuciones fue descubierta por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación. Así pues, si la autoridad hacendaria descubre durante el ejercicio de alguna de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42 del propio código tributario federal, que la contribuyente omitió total o parcialmente el entero de los impuestos sujetos a revisión, deberá de imponerse una sanción aplicando para ello los

porcentajes a que se aluden en el dispositivo en estudio, según sea el supuesto en que se ubique el infractor, pues se está en presencia de una facultad reglada para la autoridad administrativa. Por tanto, si en el caso se admite que la imposición carece de la fundamentación y motivación legal a que se contrae el artículo 16 constitucional, en correlación con el artículo 38, fracción III, del código tributario federal, por consecuencia se actualiza el supuesto de anulación previsto en el artículo 238, fracción II, de ese código y, por ende, ha lugar a declarar la nulidad de la sanción en comentario, en los términos y para los efectos de que se dicte otra, en la que se cumpla con los requisitos omitidos, al amparo de la fracción III del artículo 239 de esa legislación federal, y no como lo pretende indebidamente la quejosa, en el sentido de que la nulidad decretada debe ser en forma lisa y llana.

Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVII, Febrero de 2003, Tesis: II.1o.A.103 A, Página: 1093

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 64/2002. Orión Productos Industriales, S.A. de C.V. 5 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: Julia María del Carmen González García.

Finalmente cabe señalar que cuando la ilicitud de un acto de autoridad en un juicio contencioso administrativo, corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Sala Fiscal debe declarar la nulidad para efectos, conforme a lo referido por el artículo 52, fracción IV del mismo ordenamiento, en virtud de que se actualizaron ilicitudes o ilegalidades derivadas de vicios de carácter formal que violentan el principio de legalidad consagrado en nuestra Constitución, siendo desde luego, de condena, puesto que obliga a la autoridad demandada a hacer algo, es decir tiene la finalidad de que se reponga el procedimiento subsanando la irregularidad encontrada o se emita una nueva resolución, tal y como lo han dispuesto los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa como a continuación a la letra se inserta:

**NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.** Cuando la ilicitud casada en un juicio contencioso administrativo corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se debe decretar la nulidad para efectos, conforme al artículo 239, fracción III, del propio código, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad. Efectivamente, la

fracción II del artículo citado en primer término se refiere a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en tanto que su fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, los que pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En tales casos, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser tan sólo para los efectos de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiese incurrido, por ser apenas el modo, expresión o apariencia, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo, es decir, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa.

No. Registro: 185,127, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Enero de 2003, Tesis: I.4o.A. J/19, Página: 1665

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 66/2002. Monte del Carmen, S.A. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Revisión fiscal 169/2002. Director General Jurídico, Titular de la Unidad Administrativa encargada de la Defensa Jurídica de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y otra. 7 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: José Luis Fuentes Reyes.

Amparo directo 254/2002. D'Angelo Fábrica de Calzado, S.A. de C.V. 14 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

Revisión fiscal 228/2002. Administradora Local Jurídica del Centro del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 11 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Revisión fiscal 281/2002. Subsecretario de Ingresos, en ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otra. 16 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

**NULIDAD PARA EFECTOS O NULIDAD LISA Y LLANA. LA ACTUALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO DEBE DETERMINARSE A TRAVÉS DE LA LITERALIDAD O LA EXCLUSIÓN.** El artículo 239, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, establece que: "Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.". Tal dispositivo no debe ser interpretado literalmente o por exclusión, en el sentido de que en todos los casos no comprendidos en las fracciones II y III del artículo 238 del ordenamiento citado debe decretarse la nulidad lisa y llana, ya que esto resultaría antitécnico, porque no es esto último lo que establece ni expresa ni implícitamente el artículo 239 referido, ya que en la última parte del párrafo citado del precepto que nos ocupa se indica que: "... en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.", es decir, en aquellos casos en que no se actualicen las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del código en cita,

y siempre que los actos ante ella impugnados no se refieran a facultades discrecionales de la autoridad administrativa, la Sala Fiscal puede indicar a ésta los términos en que debe dictar una nueva resolución. Debe resaltarse que la primera parte del párrafo que se analiza dice que siempre que se configuren las hipótesis que refiere, la Sala Fiscal declarará la nulidad para efectos; con ello no deja margen alguno de discrecionalidad para que la Sala determine si con base en las circunstancias particulares del caso decreta una nulidad para efectos, o bien, una nulidad lisa y llana, sino que en acatamiento estricto de tal disposición, indefectiblemente deberá decretar la primera de ellas. En cambio, la segunda parte del mismo párrafo indica que en los demás casos, la Sala Fiscal podrá indicar los términos en que la autoridad demandada deba dictar una nueva resolución, lo cual deja un margen de discrecionalidad para que la Sala resultora, valorando las circunstancias particulares del caso, determine si debe emitirse nueva resolución y en qué términos, lo que implica una nulidad para efectos, o bien, si esto no es procedente, simplemente debe decretar la nulidad lisa y llana del acto impugnado.

No. Registro: 187,475, , Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Marzo de 2002, Tesis: I.12o.A.18 A, Página: 1393

DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 4292/2001. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 13 de septiembre de 2001. Mayoría de votos. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.

Amparo directo 7072/2001. Roberto Damián Ríos. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretaria: Minerva H. Mendoza Cruz.

Nota: Por ejecutoria de fecha 17 de mayo de 2002, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 25/2002 en que había participado el presente criterio.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 377, tesis por contradicción 2a./J. 94/2002 de rubro "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ANTE ÉL SE CONTROVIERTA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, POR APLICACIÓN INCORRECTA DE LA LEY SOBRE VALORACIÓN DE PRUEBAS, DICHO ÓRGANO DEBERÁ DETERMINAR SI CUENTA CON ELEMENTOS SUFICIENTES PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE AQUÉLLA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL DEMANDANTE Y, EN SU CASO, RESOLVER SOBRE EL TEMA DE FONDO PROPUESTO, REALIZANDO LA VALORACIÓN CORRESPONDIENTE."

### **c) Nulidad lisa y llana.**

Como se mencionó en el numeral que antecede, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siempre que esté en presencia de alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Sala Fiscal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución; en este sentido, se considera necesario interpretar que en los demás casos siempre que se actualicen las hipótesis previstas en las fracciones I, IV

y V del citado precepto, será procedente declarar la nulidad lisa y llana, dichas causales son las siguientes:

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

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

*II...*

*III...*

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

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

*..."*

En ese sentido el autor Arturo Iturbe Rivas señala que si bien "la sentencia que declara la nulidad lisa y llana no obliga a la autoridad a pronunciar una nueva resolución, tampoco le impide que lo haga de una vez que corrija las irregularidades encontradas"<sup>81</sup>

Por ello es importante diferenciar el caso en el que se surte la ilegalidad del acto para determinar si la misma es una nulidad lisa y llana ya que de considerar lo contrario, el contribuyente estaría en constante litigio frente a las autoridades administrativas. Ahora bien, no hay que olvidar que el modelo de jurisdicción contenciosa administrativa, tiene como finalidad tutelar el orden jurídico violado, es decir, el propósito del surgimiento del

---

<sup>81</sup> Iturbe Rivas, Arturo. Op. Cit. Pag 193.



juicio contencioso es precisamente controlar la legalidad de los actos que dictan las autoridades y si en ellos se actualiza una causal por la cual se declare que es nulo de pleno derecho, debe por tanto declararse la nulidad lisa y llana.

**NULIDAD LISA Y LLANA O NULIDAD PARA EFECTOS, CUANDO SE ACTUALICE LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** De la lectura de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación es posible advertir que el legislador no construye a las Salas del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a declarar la nulidad lisa y llana cuando se actualiza la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 238, que señala que una resolución administrativa es ilegal si se demuestra que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, toda vez que el hecho de que el cuarto párrafo del artículo 239 antes referido, disponga que cuando se generen los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del código se deba declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, no conduce a determinar, por exclusión, que cuando se cumpla cualquiera de las hipótesis que prevé la fracción IV del artículo 238 deba declararse, en todos los casos, la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, máxime que en dicho párrafo también se prevé que "en los demás casos" (es decir, cuando se actualice alguna de las fracciones que no sea la II o la III del numeral en análisis), la Sala podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales, lo cual pone de manifiesto que el legislador permite, según las circunstancias específicas y conforme a las excepciones legales correspondientes, que la Sala del conocimiento pueda decretar la nulidad "para efectos" cuando se actualice la causal prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Novena Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Julio de 2002, Tesis: I.1o.A.70 A, Página: 1343

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3961/2000. Bertha Adriana Hernández Rayón y otra. 30 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Fernando Silva García.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 1393, tesis I.12o.A.18 A, de rubro: "NULIDAD PARA EFECTOS O NULIDAD LISA Y LLANA. LA ACTUALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO DEBE DETERMINARSE A TRAVÉS DE LA LITERALIDAD O LA EXCLUSIÓN."

Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción número 150/2002, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.** En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la

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

Novena Epoca, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Febrero de 1999, Tesis: VIII.2o. J/24, Página: 455

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 208/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 14 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Revisión fiscal 1017/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos No. 15 de Torreón. 18 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa.

Revisión fiscal 57/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos No. 15 de Torreón. 25 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 350/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón. 22 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Antonio López Padilla.

Revisión fiscal 114/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras. 12 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

---

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, tesis por contradicción 2a./J. 52/2001 de rubro "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO."

En efecto, la incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución, lleva a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicte una resolución en la cual sea declarada su nulidad lisa y llana; la incompetencia como se ha mencionado, es de orden público y el Tribunal conecedor puede hacerla valer de oficio, así como la ausencia total de fundamentación o motivación de la resolución impugnada, por tanto, la emisión de un acto de privación o de molestia por parte de autoridad incompetente, debe ser, obviamente declarada nula lisa y llanamente.

Tal argumento se ha sostenido por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito, así en las Tesis y Jurisprudencias que a continuación se transcriben:

**INCOMPETENCIA, FACULTAD DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA ANALIZAR LO RELATIVO A LA, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** La lectura armónica de los artículos 208, 213 y 237 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la exposición de motivos del decreto de fecha catorce de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince del propio mes y año, por medio del cual se adicionó al artículo 238 del mismo ordenamiento, el párrafo que en su parte conducente establece: "El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada ...", permite concluir que la facultad que en dicho párrafo se otorga a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para analizar de oficio lo relativo a la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, constituye una facultad reglada (obligatoria) pero condicionada a que sea tan notoria o evidente la falta de competencia de la autoridad, que salte a la vista por sí sola sin necesidad de realizar mayor estudio. Efectivamente, de acuerdo con los preceptos citados, constituye, en principio, una obligación de los promoventes del juicio de nulidad expresar en su demanda los conceptos de anulación tendentes a combatir la resolución impugnada, inclusive, aquellos que se refieran a la incompetencia de la autoridad para dictarla; sin embargo, tal como se advierte

de la exposición de motivos referente a la adición del penúltimo párrafo del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el legislador previó la posibilidad de que no habiéndose formulado agravios sobre la competencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, las Salas del tribunal se pronunciaran de oficio sobre el tema cuando fuere evidente ese vicio de ilegalidad; es decir, que el creador de la ley, de algún modo obligó a las resolutoras fiscales a pronunciarse sobre la incompetencia de la autoridad, pero se deduce que vinculó la obligación al hecho de que fuera de tal notoriedad esa incompetencia, que fuera perceptible a simple vista. Lo que equivale a decir, que la facultad prevista en el mencionado penúltimo párrafo del artículo 238 del código tributario federal, es una facultad reglada (obligatoria) pero condicionada a que la falta de competencia de la autoridad emisora del acto impugnado sea evidente por sí misma, no debiendo por ello las Salas, a falta de esa condición, ocuparse del aspecto de incompetencia.

Novena Epoca, Instancia: DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Noviembre de 2000, Tesis: I.10o.A.9 A, Página: 869

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 139/2000. Constructora Ortho, S.A. de C.V. 13 de julio de 2000. Mayoría de votos. Disidente: Luis Tirado Ledesma. Ponente: Rolando González Licona. Secretaria: Silvia Cerón Fernández.

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 constitucional, se encuentra la relativa a que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y dicha obligación se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada. Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado por el precepto constitucional anterior se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad exista una indebida fundamentación y motivación, o bien, que se dé una falta de fundamentación y motivación del acto. La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan motivos pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. En este orden de ideas, al actualizarse la hipótesis de indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser lisa y llana, pues lo contrario permitiría a la autoridad demandada que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto mejorando su resolución, lo cual es contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En cambio, la falta de fundamentación consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas; por su parte, la falta de motivación consiste en la carencia total de expresión de razonamientos. Ahora

bien, cuando se actualiza la hipótesis de falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser para efectos, en términos de lo dispuesto en el párrafo final del numeral 239 del propio código.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1684/2001. Mundo Maya Operadora, S.A. de C.V. 16 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Margarita Guerrero Osio. Secretaria: Patricia Maya Padilla.

**NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA EN JUICIO FISCAL, CUANDO SE ESTIMA LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LA DICTÓ, ORDENÓ O TRAMITÓ.** El artículo 239, en su último párrafo del Código Fiscal de la Federación, señala los alcances de una sentencia definitiva en materia tributaria conforme a los supuestos previstos en el artículo 238 del citado código, y de la interpretación armónica de ambos preceptos se llega a la conclusión, que la causa de incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución impugnada, produce la nulidad lisa y llana de la misma y no para efectos, lo cual se deduce al excluirse del citado párrafo la fracción I, del artículo 238 del referido código tributario.

Novena Época, Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Junio de 1998, Tesis: IV.5o.3 A, Página: 677

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 143/98. Guadalupe Esthela Ramón de Adell. 2 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Eliza Zúñiga Alcalá. Secretaria: Catalina Angel Martínez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 187-192, Sexta Parte, página 101, tesis de rubro: "NULIDAD DE RESOLUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA. LA SALA FISCAL DEBE DECLARARLA EN FORMA LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 238, FRACCIÓN I Y 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).".

Por lo que hace a la causal de ilegalidad referida a que "...si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en este caso, se trata de una hipótesis no referida a un defecto del procedimiento, sino sobre una apreciación del hecho generador del mismo, el cual como situación fáctica se ha demostrado ante la Sala del conocimiento que no es un hecho jurídico en el sentido en el que lo contemplan las normas aplicables, pese a que indebidamente la autoridad demandada así lo consideró. La consecuencia de esta situación es la emisión de una sentencia declarando nulidad *lisa y llana*, ya que la autoridad demandada había aplicado el derecho sobre un hecho diverso al que la ley atribuye una consecuencia, y dado de

que las normas en materia administrativa que implican molestia y afectan al patrimonio de los particulares, son de aplicación estricta.”<sup>82</sup>

**DETERMINACIÓN DE IMPUESTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES.- LA AUTORIDAD DEBE RESPETAR EL PLAZO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 50 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2001.-** El artículo 50 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1 de enero de 2001, en sus párrafos primero y último establece que "las autoridades fiscales que al practicar visitas a los contribuyentes o al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48 de este Código, conozcan de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinarán las contribuciones omitidas mediante resolución que se notificará personalmente al contribuyente, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita o, tratándose de la revisión de la contabilidad de los contribuyentes que se efectúe en las oficinas de las autoridades fiscales, a partir de la fecha en que concluyan los plazos a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 48 de este Código. Cuando las autoridades no emitan la resolución correspondiente dentro del plazo mencionado, quedará sin efectos la orden y las actuaciones que se derivaron durante la visita o revisión de que se trate"; luego entonces, si el precepto legal en cita establece expresamente la sanción que corresponde si la autoridad no observa el plazo previsto en el mismo, y en el juicio contencioso se demuestra la violación a lo dispuesto en dicho precepto legal, en virtud de que la resolución fue emitida fuera del plazo de seis meses a que se ha hecho referencia, procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al demostrarse que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, en los términos del artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación. (32)

Quinta Época, Instancia: Sala Regional del Sureste (Oaxaca, Oax.), R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 46. Octubre 2004, Tesis: V-TASR-XV-1338, Página: 400

Juicio No. 1473/03-15-01-1.- Resuelto por la Sala Regional del Sureste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 29 de abril de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Marina Zaragoza Reyes.- Secretario: Lic. Juan Alberto Canseco Pérez.

**CRÉDITOS EN MATERIA ADUANERA.- CUANDO SE DETERMINAN CONFORME AL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA DEBEN REALIZARSE EN UN TÉRMINO DE CUATRO MESES.-** Con motivo de las innovaciones que se han dado en la actualidad en el sistema fiscal federal mexicano, sobre todo en relación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se han efectuado reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Aduanera, con el objeto inmediato de que la interpretación de dicho tratado y la aplicación de los procedimientos que la autoridad aduanera lleve a cabo en relación al mismo, sean rápidos, ciertos y confiables, teniéndose como propósito agilizar la tramitación aduanera y dar mayor seguridad a los interesados en los asuntos que se tramiten en esta materia. En

<sup>82</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. Op cit., Pag. 485

este orden de ideas, los cambios más importantes que se han introducido en los ordenamientos legales en cita, es el establecido en el artículo 152 de la nueva Ley Aduanera, cuya vigencia inició a partir del 1° de abril de 1996, en donde se prevé un plazo obligatorio de cuatro meses a cargo de las autoridades aduaneras para emitir la determinación de contribuciones omitidas, derivadas de los supuestos que en el propio artículo se señalan. Por tanto, si en el juicio contencioso administrativo ha quedado demostrada la violación a lo dispuesto en el mencionado artículo 152, en virtud de que la resolución impugnada fue emitida fuera del plazo de cuatro meses a que se ha hecho referencia, debe declararse su nulidad lisa y llana, al demostrarse que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, en los términos del artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación. (2)

Quinta Época, Instancia: Segunda Sección, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. No. 32. Agosto 2003, Tesis: V-J-2aS-10, Página: 10  
(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S2/2/2003, de 29 de abril de 2003)

PRECEDENTES:

V-P-2aS-148

Juicio No. 15912/99-11-01-2/598/00-S2-07-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 8 de enero de 2002, por unanimidad de 5 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Rafael García Morales.

(Tesis aprobada en sesión de 8 de enero de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 18. Junio 2002. p. 11

V-P-2aS-150

Juicio No. 1737/97-04-01-1/99-S2-09-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 1° de febrero de 2000, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: María Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Salvador Jesús Mena Castañeda.- Tesis: Lic. Rafael García Morales.

(Tesis aprobada en sesión de 1 de febrero de 2000)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 19. Julio 2002. p. 19

V-P-2aS-169

Juicio No. 703/01-06-01-2/136/02-S2-10-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 16 de abril de 2002, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los resolutiveos.- Magistrado Ponente: Guillermo Domínguez Belloc.- Secretaria: Lic. Claudia Palacios Estrada.

(Tesis aprobada en sesión de 16 de abril de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 24. Diciembre 2002. p. 247

V-P-2aS-175

Juicio No. 2498/01-03-01-6/683/02-S2-07-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 17 de septiembre de 2002, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Rosa Guadalupe Olivares Castilla.

(Tesis aprobada en sesión de 17 de septiembre de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. No. 25. Enero 2003. p. 63

V-P-2aS-183

Juicio No. 2431/01-17-03-9/90/01-S2-08-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 2 de abril de 2002, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretaria: Lic. Mónica Guadalupe Osornio Salazar.

(Tesis aprobada en sesión de 2 de abril de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. No. 27. Marzo 2003. p. 48

Así lo acordó la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la sesión celebrada el día veintinueve de abril de dos mil tres.- Firman, el Magistrado Luis Carballo Balvanera, Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior y el Licenciado Mario Meléndez Aguilera, Secretario Adjunto de Acuerdos, quien da fe.

Finalmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa decretará la nulidad *lisa y llana* cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, dicha hipótesis contempla el hecho de que cuando so pretexto de hacer uso de una facultad discrecional, la autoridad afecte indebidamente los derechos legítimamente tutelados de los particulares, tomando en cuenta que discrecionalidad no es lo mismo que arbitrariedad, de tal forma que aún cuando una autoridad actúe en uso de facultades discrecionales, esto no lo faculta a actuar arbitrariamente, sino que aún así, debe de adecuar su actuación a lo que legalmente esta permitido.

**DESVÍO DE PODER, CUÁNDO SE ACTUALIZA, EN LA EJECUCIÓN DE UNA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA PARA COMPROBAR LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES.-**

El artículo 16 de nuestra Carta Magna establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. A la vez, este precepto Constitucional prevé como potestad de las autoridades administrativas la práctica de visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, expresando el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a los que únicamente debe limitarse la diligencia. Esta facultad fue prevista por el legislador en la ley secundaria, a saber en el artículo 42, fracción V del Código Fiscal de la Federación. Así, el artículo 238, fracción V del mismo Código Fiscal de la Federación, establece como causal de anulación de los actos administrativos cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de sus facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. Por tanto, si en la orden de visita se estipuló como objeto o propósito el de verificar la expedición de comprobantes fiscales, señalando además como periodo sujeto a revisión el mismo día de la diligencia, empero, la autoridad fiscal procede a la revisión de comprobantes fiscales simplificados y facturas sin precisar en el acta levantada las fechas de emisión (se desconoce si pertenecen al periodo a revisar), así como haber verificado un "corte de caja" y, por último, cancelar de motu proprio una factura del visitado, es claro que la autoridad fiscal incurre en un desvío de poder, ante la realización de un acto de autoridad, cuya voluntad no fue concebida para esos fines, sino para uno diverso y que, si bien es cierto, también fue ejecutado al amparo de la misma orden, no es menos cierto que la decisión del visitador no se sustenta propiamente en ese solo hecho, sino en el ejercicio de facultades discrecionales que no fueron objeto de motivación en la multicitada orden de



verificación, razón por la cual procede la nulidad lisa y llana de la resolución a debate, por ser fruto de acto viciado de origen. (6)

Quinta Época, Instancia: Sala Regional del Noroeste I (Tijuana, B.C.), R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 48. Diciembre 2004, Tesis: V-TASR-XXV-1396, Página: 321

Juicio No. 64/04-01-01-4.- Resuelto por la Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 10 de agosto de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Santiago González Pérez.- Secretario: Lic. Licenciado David Tapia López.

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

## CAPITULO IV

### NULIDAD LISA Y LLANA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, CUANDO ESTAS SE DICTAN EN CONTRAVENCION DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS O SE DEJAN DE APLICAR LAS DEBIDAS, CON BASE EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 51 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

---

En cuanto a la nulidad de los actos administrativos, la legislación administrativa federal contempla en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dos tipos que son: nulidad para efectos y nulidad lisa y llana, en ese sentido, nuestro estudio está encaminado a determinar que la nulidad *lisa y llana*, es una nulidad absoluta sin que ello implique llevar el concepto a la materia civil que contempla dos concepciones distintas a la materia en estudio, es decir, anulabilidad (nulidad relativa) y nulidad absoluta, es menester señalar que la nulidad *lisa y llana* se genera como ya se ha citado por diversas causales que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, lo que a nosotros nos interesa es precisamente aquella nulidad que se origina cuando la autoridad dicta actos o resoluciones con violación a la ley aplicable o bien, si deja de aplicar la ley debida, es decir, cuando la autoridad emite una resolución en contravención de las disposiciones aplicadas o dejo de aplicar las debidas.

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

En efecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene como finalidad declarar la nulidad de los actos o resoluciones que vulneren la ley, es decir, debe vigilar que las resoluciones dictadas por la Administración Pública Federal cumplan siempre con el orden jurídico en aras de hacer efectivo el principio de legalidad, consagrado en nuestro Pacto Federal.

Se puede afirmar en ese sentido, que ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo prevé o lo rige, justificándose con ello la existencia de un sistema de control de legalidad de la administración pública y logrando por ende justicia administrativa, la cual comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.

En efecto, las nulidades fueron diseñadas como sanciones o respuestas de ineficacia de los actos de autoridad y que corresponde conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinar a petición del interesado si declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando el mismo se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

## **1.- NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La nulidad de los actos administrativos es la decisión judicial de suprimirlos o hacerlos desaparecer del mundo jurídico a instancia de parte, es decir, se logra a través de la

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

acción contenciosa administrativa, la cual al alcanzar la determinación de nulidad afecta directamente la existencia del acto administrativo, ya que partiendo del supuesto de que el acto existe y se presume legal, el mismo deja de tener vida jurídica porque se encuentra afectado de las causales instituidas para ello, es decir de las causales que prevé el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cuando la ilegalidad es atribuible a la resolución administrativa impugnada, considerándola en sí misma, y de ninguna manera en sus antecedentes o presupuestos, debe pronunciarse la nulidad *lisa y llana*, esto es, sin restricciones, pero cuando la nulidad del acto combatido se hace depender de la circunstancia de no haberse cumplido los requisitos o las formalidades que son antecedentes del acto mismo, o que deben acompañarlo, cabe declarar la nulidad con el efecto de que se reponga el procedimiento o se llenen las formalidades de que ha de estar revestida o acompañada la resolución que se impugna.

Ahora bien, "la actividad anulatoria es una de las formas de ejercicio del control administrativo de legalidad, su fundamento es precisamente la necesidad de proveer a la gestión del interés público la vigencia inmovible de la juridicidad administrativa y se dirige tanto a la extinción de los actos ilegítimos como al aseguramiento de la vigencia intangible de la norma jurídica, sin desatender, también por supuesto la tutela de los derechos subjetivos administrados"<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Comadira, Julio Rodolfo. "LA ANULACION DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO", Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, Segunda Edición, 1998. Págs. 73-74

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

Situación por la que de conformidad con el artículo 50 de la ley en cita, las sentencias de las Salas Regionales deben atender la totalidad de las pretensiones deducidas de la demanda de nulidad, excepto cuando uno solo de los conceptos conlleve a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución controvertida; sin embargo, si varios conceptos tienen el propósito de declarar la nulidad *lisa y llana*, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de no vulnerar los principios de exacta aplicación de la ley, exhaustividad y expeditez, está obligado a jerarquizar la atención de aquellos con los que el actor obtendría mayores beneficios, tal y como lo han establecido los Tribunales Colegiados de Circuito en la siguiente tesis que a la letra se inserta:

**CONCEPTOS DE ANULACIÓN. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL EXAMINAR LOS QUE LLEVAN A DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA ESTÁ OBLIGADO AL ESTUDIO PREFERENTE DEL QUE TRAIGA MAYORES BENEFICIOS AL ACTOR.** De conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias de las Salas Regionales deben atender la totalidad de las pretensiones deducidas de la demanda de nulidad, excepto cuando uno solo de los conceptos conlleve a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución controvertida; empero, si varios conceptos tienen el propósito de declarar la nulidad lisa y llana, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de no vulnerar los principios de exacta aplicación de la ley, exhaustividad y expeditez, está obligado a jerarquizar la atención de aquellos con los que el actor obtendría mayores beneficios. En efecto, si en la demanda de nulidad se planteó la caducidad de las facultades de las autoridades administrativas y además que la emisión de la resolución materia de la litis en el sumario se dio fuera de los cuatro meses que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera, de analizarse únicamente este último motivo de agravio, si bien es cierto lleva a la nulidad lisa y llana, también lo es que dejaría expeditas las facultades de la autoridad para iniciar nuevamente el procedimiento administrativo de ejecución, si ésta considera que aún procede hacer efectivo el crédito fiscal impugnado. Situación que no acontecería si el Tribunal Fiscal analiza en primer orden el concepto referido a que operó la caducidad de las facultades de las autoridades administrativas, pues este agravio, de resultar fundado, provocaría la nulidad lisa y llana que redundaría en mayores beneficios para el causante, pues la Sala Fiscal impediría definitivamente un acto de molestia posterior. De esa manera se colmarían las garantías de

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

exacta aplicación de la ley, exhaustividad y expeditez contenidas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No. Registro: 182,871, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: IV.2o.A.52 A, Página: 946

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 242/2003. Martín Reyes Ibarra. 29 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretaria: Blanca Patricia Pérez Pérez.

En ese tenor y con base en el artículo 50 de la Ley en comento, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben estar fundadas en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, teniendo las Salas la facultad de invocar hechos notorios, lo cual alude a los principios de exhaustividad, congruencia y fundamentación, debiendo la sala examinar primero aquellos que lleven a declarar la nulidad lisa y llana, en la medida en que cualquiera que sea el resultado del análisis de éstos no puede variar el sentido o la consecuencia de la nulidad decretada, de tal suerte que el examen de ellos, además de ocioso, resultaría contrario al principio consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que la impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial.

Por lo que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben declarar la nulidad *lisa y llana* cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma puedan ser convalidados, teniendo como resultado jurídico de este tipo de nulidad la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido. Es decir, la medida del efecto impeditivo de una nulidad *lisa y llana* debe ser proporcional y

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

equivalente a la medida y alcance de la violación analizada y calificada, en virtud de que lo que se ha decidido y juzgado implica que la autoridad no pueda ya repetir un acto y que se le impida válidamente actuar en el futuro.

Sin embargo, como han sostenido Tron Petit y Ortiz Reyes en su obra denominada "La nulidad de los actos administrativos", *"la nulidad nunca puede tener el papel de una patente de corzo que llegue a bloquear o ser impeditiva del actuar de la Administración, in genere, solo cuando la cosa juzgada se lo imponga de manera específica y concreta"*<sup>84</sup>

**NULIDAD LISA Y LLANA EN TRATÁNDOSE DE LA DETERMINACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. ALCANCES.** Las consecuencias de una declaratoria de nulidad lisa y llana están vinculadas con la figura de la cosa juzgada, atento lo cual, la autoridad queda sujeta, en su caso, a no reiterar precisa y exclusivamente lo que fue materia del juicio de nulidad o reiterarla en el mismo contexto específico del que provino. En este sentido, cabe afirmar que una declaratoria de nulidad lisa y llana implica una condena de ineficacia respecto de un acto administrativo que es ilegal. Sin embargo, tal situación no puede tener el alcance de extinguir, obligada y necesariamente, las facultades de fiscalización y determinación de créditos fiscales, ya que el régimen de ambas instituciones -nulidad y caducidad-, es autónomo.

No. Registro: 185,128, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Enero de 2003, Tesis: I.4o.A.366 A, Página: 1819

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 183/2002. Despacho Rafael Santillán y Asociados, S.C. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Por ejemplo, cuando la nulidad de una resolución que finca un crédito fiscal se declara por violación material de la obligación constitucional de fundar, o sea por aplicar inexactamente los preceptos legales o por dejar de aplicar los debidos, la nulidad es *lisa*

---

84 Tron Petit, Jean Claude. Ortiz Reyes, Gabriel. "LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS" Editorial Porrúa, México 2005. Pag. 287

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

y *llana*, pero además es de tal naturaleza sustancial que ya no es posible que la autoridad finque nuevamente el crédito, con aplicación de nuevos preceptos sustantivos que lo funden, pues esto daría lugar a un número interminable de cobros, consecuentemente los juicios y medios de defensa hechos valer contra los créditos fiscales pudiesen ser utilizados por las autoridades para ir renovando y afinando la aplicación de los preceptos en que se apoya.

En resumen, el hecho de que la Sala Fiscal declare la nulidad *lisa y llana* de una resolución y pueda impedir a las autoridades administrativas realizar cualquier acto de aplicación o ejecución debe precisar la obligación de abstenerse de reiterarla dentro del mismo contexto.

En efecto, de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el supuesto de la nulidad *lisa y llana*, deriva necesariamente de una violación de fondo vista en la resolución impugnada, la cual debe analizarse en el sentido de que eliminando de la vida jurídica el acto viciado, no prejuzga sobre las facultades de la autoridad para dictar un nuevo acto, es decir, se ha sostenido que es un error afirmar que toda nulidad constituya un impedimento para que las autoridades puedan emitir un nuevo acto, lo cual solo tiene sentido y razón de ser cuando el nuevo acto se de dentro del mismo contexto del que provino o en que se actualizó la nulidad, dicho impedimento debe estar asociado y justificado.



*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

“En cambio si la nulidad resultante incide y es determinada por la existencia de un derecho subjetivo desconocido o violado o se condena a la autoridad a una conducta específica -por ejemplo- a un no hacer o a un actuar específico, es obvio que, en ese evento, si se involucran y queda comprometido el ejercicio de sus facultades y puede actualizarse un impedimento para su posterior conducta, dada la concurrencia y respeto que merece un derecho subjetivo, concreto y específico, de la titularidad del particular”<sup>85</sup>.

**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. RAZONES QUE PERMITEN O IMPIDEN A LA AUTORIDAD DEMANDADA SUBSANAR EL ACTO NULO.** La nulidad lisa y llana prevista en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación se apoya y depende de un antecedente o presupuesto que es la cosa juzgada en cuanto al fondo de la materia litigiosa. Es por ello que sus efectos están vinculados a lo que se ha decidido y juzgado, pues sólo así se entiende que la autoridad no pueda ya repetir un acto y que se le impida, válidamente, actuar en el futuro. Sin embargo, cuando no se ha juzgado el mérito sino apenas el desacato a una formalidad, resulta que no es dable impedirle a la autoridad administrativa que enmiende las violaciones de naturaleza formal y pueda, eventualmente, subsanar el acto combatido, pues de hacerlo así de una manera categórica, merced a una pretendida nulidad lisa y llana, no tendría una justificación de causa-efecto que la haga razonable.

No. Registro: 186,208, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Agosto de 2002, Tesis: I.4o.A.353 A, Página: 1334

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 66/2002. Monte del Carmen, S.A. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Cabe decir que “...no obstante que se actualice una ilegalidad de fondo o sustantiva, puede implicar para el Tribunal anulación recomendar e incluso conminar a la autoridad administrativa, imprimir ciertos efectos o consecuencias a su resolución –muy

---

<sup>85</sup> Tron Petit, Jean Claude. Ortiz Reyes, Gabriel. Op. Cit. Págs. 289-291

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

especialmente en los casos de plena jurisdicción, de establecer criterios de interpretación o ponderación de hechos-<sup>86</sup>.

**NULIDAD LISA Y LLANA O NULIDAD PARA EFECTOS, CUANDO SE ACTUALICE LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 238 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** De la lectura de los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación es posible advertir que el legislador no construye a las Salas del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a declarar la nulidad lisa y llana cuando se actualiza la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 238, que señala que una resolución administrativa es ilegal si se demuestra que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, toda vez que el hecho de que el cuarto párrafo del artículo 239 antes referido, disponga que cuando se generen los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 del código se deba declarar la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, no conduce a determinar, por exclusión, que cuando se cumpla cualquiera de las hipótesis que prevé la fracción IV del artículo 238 deba declararse, en todos los casos, la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, máxime que en dicho párrafo también se prevé que "en los demás casos" (es decir, cuando se actualice alguna de las fracciones que no sea la II o la III del numeral en análisis), la Sala podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales, lo cual pone de manifiesto que el legislador permite, según las circunstancias específicas y conforme a las excepciones legales correspondientes, que la Sala del conocimiento pueda decretar la nulidad "para efectos" cuando se actualice la causal prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

No. Registro: 186,511, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Julio de 2002, Tesis: I.1o.A.70 A  
Página: 1343

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3961/2000. Bertha Adriana Hernández Rayón y otra. 30 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Fernando Silva García.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2002, página 1393, tesis I.12o.A.18 A, de rubro: "NULIDAD PARA EFECTOS O NULIDAD LISA Y LLANA. LA ACTUALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO DEBE DETERMINARSE A TRAVÉS DE LA LITERALIDAD O LA EXCLUSIÓN."

Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción número 150/2002, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

En la búsqueda de una verdadera justicia administrativa, considero que la autoridad al declarar la nulidad *lisa y llana* de una resolución impugnada dentro del juicio contencioso administrativo, debe contar con elementos suficientes para dentro de sus facultades dejar dicha resolución plenamente sin efectos, para evitar que con ello se cree un estado de incertidumbre jurídica para los gobernados y no permitir un círculo vicioso en el que deje a salvo las facultades de la autoridad para emitir un nuevo acto ya que de ser así se le dejaría que ilimitadamente emita actos que son nulos de pleno derecho y que nunca podrán convalidarse de forma alguna.

La nulidad de los actos como ya se estudió, se genera por diversas ilegalidades que prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que se acredita dentro del procedimiento contencioso administrativo; ahora bien, cuando la nulidad es manifiesta en el acto impugnado, la autoridad se puede allanar a la pretensión del actor, situación que implica que se de por terminado el conflicto dada la aceptación de la ilegalidad de la resolución impugnada, tal y como se muestra en la siguiente Tesis dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la letra dice:

**ALLANAMIENTO DE LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.- SI SE REALIZA RESPECTO DE LA PRETENSIÓN DE LA ACTORA ENCAMINADA A OBTENER UNA NULIDAD LISA Y LLANA, ES PROCEDENTE DECLARAR ÉSTA.-** El allanamiento, en nuestro lenguaje jurídico procesal, es el acto que expresa la voluntad de la autoridad demandada de someterse o de asentir en forma total o parcial, sin contienda jurisdiccional, al contenido de la pretensión del actor, reconociendo expresamente la ilegalidad de la resolución, lo que trae como consecuencia que se dé por terminado el conflicto, en cuanto a la parte admitida, renunciando la autoridad al derecho a defenderse, con lo cual, queda aceptada la ilegalidad de la resolución impugnada. (35)

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

Juicio No. 1777/02-18-01-4/7/04-S2-06-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 16 de marzo de 2004, por unanimidad de 4 votos.- Magistrada Ponente: María Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Salvador Jesús Mena Castañeda.  
(Tesis aprobada en sesión de 16 de marzo de 2004)

PRECEDENTE:

IV-P-2aS-222

Juicio No. 828/96-07-01-2/ac1/99-S2-07-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 9 de noviembre de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto más con los resolutivos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 9 de noviembre de 1999)  
R.T.F.F. Cuarta Época. Año III. No. 20. Marzo 2000. p. 180

## **2.- CUANDO SE DEJAN DE APLICAR LAS DISPOSICIONES DEBIDAS.**

La aplicación de las normas del derecho a casos concretos consiste en la determinación oficial de las consecuencias que derivan de la realización de una hipótesis normativa, con vistas a la ejecución o cumplimiento de tales consecuencias, ahora bien, las autoridades tienen la obligación de sujetarse a lo que la ley prevé, debiendo aplicar debidamente los fundamentos y las disposiciones que para el caso concreto le son aplicables, es decir, un acto de autoridad se convalida no solo cuando la autoridad cumple con los requisitos de formalidad sino cuando del contenido de dichos actos se fundamentan debidamente en la ley que le es aplicable.

Ahora bien, en ese contexto, se puede señalar que la autoridad al dictar sus actos o resoluciones deja de aplicar las disposiciones debidas, cuando deja de observar lo dispuesto por un precepto legal el cual le imponga obligaciones y deberes respecto de sus actuaciones y que dicha falta de aplicación o de incumplimiento afecte directamente la esfera jurídica del gobernado. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la manera siguiente:

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

**OFICIO DE SOLICITUD DE DATOS O DOCUMENTACIÓN EMITIDO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN I DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- EN EL CITATORIO QUE SE DEJE PARA SU NOTIFICACIÓN, DEBE SEÑALARSE QUE LA CITA ES PARA SU ENTREGA.-** De acuerdo con lo previsto en el artículo 48, fracción I del Código Fiscal de la Federación, en el citatorio que se deje en el domicilio del contribuyente, dirigido al mismo, o a su representante legal, para efectos de la notificación del oficio de solicitud de datos o documentación para realizar una revisión de escritorio, se prevé, entre otros requisitos, que en el citatorio que los notificadores deben dejar al contribuyente para que los espere a una hora determinada del día siguiente, debe señalar específicamente que la cita es para recibir la solicitud, por lo que si no se demuestra que esa razón se asentó en el citatorio, no sólo deja de observarse lo dispuesto en el citado artículo 48, fracción I del Código Fiscal de la Federación, sino que también se transgreden las garantías de seguridad y certeza jurídica, pues se deja al destinatario en estado de incertidumbre legal, lo que evidentemente afecta su esfera jurídica. No es óbice para llegar a esta conclusión el que los visitadores hayan cumplido con las formalidades establecidas para las notificaciones previstas en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, ya que debe atenderse a lo dispuesto en la norma legal aplicable al caso específico de la notificación de la solicitud de datos o información, y no a los que se refieren a las notificaciones de los actos administrativos en general. Luego entonces, al ser la notificación un acto inherente a la solicitud de documentación, en tanto que es con su comunicación al particular que la misma surge a la vida jurídica y, por ende, puede producir efectos legales, si el acto de notificación adolece del mencionado vicio, no puede la solicitud de datos o información tener ninguna trascendencia jurídica, con lo que se configura la causal de nulidad prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, al dejar de observarse la disposición legal aplicable, siendo esta razón suficiente para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, por encontrarse viciada de origen y en atención a lo dispuesto en el diverso artículo 239, fracción II del citado Código. (178)

Quinta Época, Instancia: Sala Regional del Golfo (Jalapa, Ver.), R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo II. No. 29. Mayo 2003, Tesis: V-TASR-XXVII-609, Página: 617

Juicio No. 1576/00-07-03-6.- Resuelto por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 3 de julio del 2001, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María Teresa Islas Acosta.- Secretario: Lic. Luis Alfredo Renero Rodríguez.

**NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- DEBE DECLARARSE CUANDO SE OMITA NOTIFICAR AL CONTRIBUYENTE EL REQUERIMIENTO PREVIO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN AL CONTADOR PÚBLICO QUE DICTAMINÓ LOS ESTADOS FINANCIEROS.-** Conforme a lo dispuesto en el último párrafo de la fracción I del artículo 55 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, las autoridades tienen la obligación de dar a conocer debidamente al contribuyente copia del requerimiento de documentación, información y exhibición de papeles de trabajo realizado

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

al contador público que dictaminó los estados financieros, de forma tal que ante el incumplimiento por parte de la autoridad a lo antes señalado, lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, en virtud de que dicha violación no es de procedimiento, ya que la misma se configuró con anterioridad al momento en que formalmente se iniciaron las facultades de comprobación. (4)

Quinta Época, Instancia: Pleno, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo I. No. 29. Mayo 2003, Tesis: 41

V-P-SS-244, Página:

Juicio No. 7955/00-11-11-2/326/01-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 6 de julio de 2001, por mayoría de 6 votos a favor, 1 voto más con los puntos resolutiveos y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Jorge A. García Cáceres.- Secretario: Lic. Ricardo Arteaga Magallón. (Tesis aprobada en sesión privada de 4 de diciembre de 2002)

**NEGATIVA FICTA.- PROCEDE DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA SI LA DEMANDADA NO DA A CONOCER LOS MOTIVOS Y FUNDAMENTOS DEL FONDO DE LA MISMA AL CONTESTAR LA DEMANDA.-** En el supuesto de que al dar contestación a la demanda, la autoridad se limite a exponer como motivos y fundamentos de la resolución controvertida, cuestiones de índole formal, pretendiendo la improcedencia de la instancia administrativa, incumple lo dispuesto por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, que establece la obligación de la parte demandada de expresar los hechos y el derecho en que apoya su negativa ficta, derivado de que ésta recae a lo planteado por el promovente en cuanto al fondo del asunto y no en relación a si es procedente su recurso; en consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, se deben tener por ciertos los hechos que el actor le imputa en forma directa y concreta a la autoridad; sin que se genere la causal de anulación a que se contrae el artículo 238, fracción II del Código Fiscal de la Federación, por ausencia de fundamentación y motivación, en virtud de que, por una parte, la autoridad las manifestó en forma indebida, limitados a la procedencia de la instancia en la fase oficiosa y ; por la otra, el silencio de la autoridad en la configuración de la negativa ficta, en cuanto al fondo, no se traduce en una violación de forma, sino en su imposibilidad para justificar fundada y motivadamente la resolución desfavorable; lo que conlleva a haber dejado de observar las disposiciones legales debidas, generándose, por ende, la causal de anulación contemplada en la fracción IV del citado numeral, que trae aparejada la nulidad lisa y llana del acto controvertido. (40)

Quinta Época, Instancia: Primera Sala Regional de Occidente. (Guadalajara, Jal.), R.T.F.J.F.A.: Agosto 2004, Tesis: V-TASR-X-1167, Página: 396

Quinta Época. Año IV. No. 44.

Juicio No. 1384/01-07-01-6.- Resuelto por la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 21 de mayo de 2002, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Miguel Angel Garcia Padilla.- Secretario: Lic. Martha Evangelina Lujano Cortés.

**RESOLUCIÓN AL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y RESOLUCIÓN RECURRIDA.- PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD DE AMBAS CUANDO SE ALEGÓ LA CARENCIA**

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

**DE FIRMA AUTÓGRAFA DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.-** Cuando en la resolución que resolvió el recurso de inconformidad la autoridad reconoce que el acto recurrido carece de firma autógrafa del funcionario facultado para autorizar su emisión, y deja sin efectos al acto recurrido para el efecto de que, de ser procedente, se vuelva a emitir otro debidamente fundado y motivado, procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución recurrida por haberse dejado de aplicar lo dispuesto en el artículo 38, fracción IV del Código Fiscal de la Federación y simultáneamente declarar la nulidad lisa y llana de la resolución que resolvió el recurso de inconformidad toda vez que la autoridad apreció de manera equivocada los hechos que la motivan. (75)

Quinta Época, Instancia: Segunda Sala Regional de Oriente (Puebla, Pue.), R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004, Tesis: V-TASR-XXVI-1202, Página: 430

Juicio No. 4896/03-12-02-8.- Resuelto por la Segunda Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 12 de marzo de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Gustavo Ruiz Campos.- Secretario: Lic. Arturo Baltazar Valle.

**CARGA DE LA PRUEBA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD CUANDO LA PARTE ACTORA ARGUMENTA QUE NO AUTORIZÓ AL AGENTE ADUANAL PARA EFECTUAR EL DESPACHO ADUANERO.-** El pedimento de importación y la factura que ampara mercancía sujeta al despacho aduanero, no son documentos idóneos para acreditar el carácter de importador de la parte actora del juicio de nulidad y su responsabilidad en materia de comercio exterior de conformidad con el artículo 52 de la Ley Aduanera, toda vez que estos documentos únicamente prueban que ante la autoridad demandada se realizó tal trámite, mas no prueban la veracidad de lo consignado, y ante la negativa lisa y llana de la impetrante en el sentido de haber autorizado al agente aduanal para efectuar el despacho aduanero de la mercancía de trato, conforme a los artículos 68 y 234 del Código Fiscal de la Federación y su similar 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, le corresponde a la autoridad demandada la carga de la prueba para acreditar que se autorizó al agente aduanal efectuar la importación de la mercancía, quien en todo caso es tenedor de la mercancía y titular de las obligaciones fiscales de conformidad con el artículo 52 antes citado, que dispone en su parte conducente: "(...) Se presume, salvo prueba en contrario, que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías, se realiza por: I. El propietario o el tenedor de las mercancías.- II. El remitente en exportación o el destinatario en importación.- III. El mandante por los actos que haya autorizado." Precepto que impide posibles abusos por parte de los agentes aduanales en perjuicio de los importadores, como sería el caso de que sin estar autorizados introduzcan mercancías de procedencia extranjera a territorio nacional, sin mandato de su importador habitual. (33)

Quinta Época, Instancia: Sala Regional del Norte - Centro I (Chihuahua, Chih.), R.T.F.J.F.A.: Julio 2003, Tesis: V-TASR-XXX-670, Página: 277

Quinta Época. Año III. No. 31.

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

Juicio No. 690/01-04-01-3.- Resuelto por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 28 de febrero de 2003, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Juan Carlos Gómez Velázquez- Secretaria: Lic. María Teresa del Socorro Sujo Nava.

**COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SON ILEGALES LAS SANCIONES IMPUESTAS EN UN PROCESO DE LICITACIÓN, MEDIANTE UN MANUAL DE SUBASTA.-** De conformidad a lo establecido en los artículos 16 Constitucional y 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las sanciones administrativas deberán estar previstas en ley y podrán consistir en amonestación con apercibimiento, multa, arresto, clausura temporal o permanente y las demás que señalen las leyes o reglamentos. Por tanto, si del examen a las disposiciones en que se sustenta la aplicación de la sanción controvertida, se advierte que las sanciones impuestas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en un proceso de licitación se encuentran previstas en un Manual de Subasta, deberá declararse la nulidad lisa y llana de la resolución controvertida, toda vez que la aplicación de la sanción con base en un documento emitido por la propia autoridad como lo es dicho Manual, no puede ser un elemento legal para sustentar su aplicación, toda vez que las sanciones e infracciones deben de estar previstas en ley en cumplimiento a lo establecido en los artículos 16 Constitucional y 70 de la Ley en cita. (33)

Quinta Época, Instancia: Primera Sección, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo I. No. 29. Mayo 2003, Tesis: V-P-1aS-139, Página: 315

Juicio No. 17690/00-11-08-7/137/02-S1-02-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 9 de abril de 2002, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretario: Lic. Antonio Miranda Morales.  
(Tesis aprobada en sesión de 3 de diciembre del 2002)

**FORMULARIO MÚLTIPLE DE PAGO ILEGAL.-** Si el demandante impugna un crédito fiscal, del cual sólo tuvo conocimiento porque se le entregó un formulario múltiple de pago del cual desprende su existencia, así como su concepto y monto, y la autoridad en el juicio no demuestra la existencia de la resolución determinante del crédito fiscal que alude el formulario distinta a éste, debe entenderse que tal formulario asume la calidad de resolución determinante del crédito fiscal y por ello adquiere el carácter de resolución definitiva, por tanto, debe considerarse que dicho formulario debe reunir los requisitos previstos en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación. Por tanto, si se observa que el formulario múltiple de pago incumple con lo dispuesto por la fracción IV del primero de los dispositivos en cita, pues no contiene el nombre ni la firma de quien lo emite, es de concluirse que el mismo resulta ilegal, en tanto que esa omisión implica la falta de un requisito esencial del acto de autoridad, como lo es el que sea emitida por autoridad competente, elevado a rango de garantía constitucional en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la consecuencia del incumplimiento de dicho requisito es la manifiesta ilegalidad de la resolución impugnada, al carecer de toda fundamentación y motivación legal, razón más que suficiente para declarar la nulidad lisa y



*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

llana de la resolución impugnada en términos de la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, ya que es evidente que se actualiza el supuesto de anulación previsto en la fracción IV del diverso artículo 238 del mismo Ordenamiento legal, pues en la emisión de esa resolución se dejó de aplicar la disposición debida. (30)

Quinta Época, Instancia: Segunda Sala Regional del Norte-Centro II (Torreón, Coah.), R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. No. 27. Marzo 2003, Tesis: V-TASR-XXXII-384, Página: 370

Juicio No. 1745/01-05-02-4.- Resuelto por la Segunda Sala Regional del Norte Centro II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 9 de abril del 2002, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Héctor Carrillo Maynez.- Secretario: Lic. Jesús Lazalde Martínez.

**ACTA CIRCUNSTANCIADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY ADUANERA.- LA OMISIÓN EN SU LEVANTAMIENTO TRAE COMO CONSECUENCIA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN QUE EN ELLA SE MOTIVE.-** La omisión por parte de la autoridad en el levantamiento del acta a que se refiere el artículo 46 de la Ley Aduanera, vigente en 1999, transgrede lo dispuesto en el propio precepto en cita, así como en el diverso artículo 150, del referido ordenamiento, debiéndose declarar la nulidad lisa y llana de la resolución que en dicha acta se motive, en los términos de la fracción IV, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que en el caso, se dejaron de aplicar las disposiciones debidas, es decir, se dejó de aplicar lo dispuesto en los artículos 46 y 150, de la Ley Aduanera. Lo anterior es así, toda vez que la ilegalidad que en este caso se actualiza, no constituye una violación de procedimiento que pudiera ser encuadrada en la fracción III, del artículo 238 del Código en cita, toda vez que no sería posible retrotraerse precisamente al momento en que la autoridad debió haber levantado el acta circunstanciada ante la presencia del interesado, resultando, por tanto, materialmente imposible que la autoridad subsane la violación cometida, la que, por su propia naturaleza, no es susceptible de ser reparada, ya que no es factible situarse en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan a la autoridad levantar el acta circunstanciada, pero ahora con la presencia del particular. Por tanto, dado que no es posible que en el caso se subsane la violación cometida, se concluye que se está ante una violación de la ley, y no ante una violación de procedimiento que pudiese ser reparada. (17)

Quinta Época, Instancia: Segunda Sección, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 17. Mayo 2002, Tesis: V-P-2aS-142, Página: 137

Juicio No. 1029/00-04-01-1/165/01-S2-07-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 27 de septiembre de 2001, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Rafael García Morales.  
(Tesis aprobada en sesión de 29 de octubre de 2001)

**MERCANCÍA IMPORTADA DECOMISADA POR LA AUTORIDAD ADUANERA.- DEBE ORDENARSE SU DEVOLUCIÓN AL HABERSE DECLARADO LA NULIDAD DE LA DETERMINACIÓN DEL CRÉDITO FISCAL.-** Si en la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, se determinó un crédito fiscal a cargo de la actora, derivado del

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

reconocimiento aduanero y además la autoridad resolvió que la mercancía importada pasara a propiedad del fisco federal y si en juicio se demuestra la ilegalidad de la determinación efectuada en dicha resolución impugnada, entonces, con fundamento en el artículo 239, fracción IV del Código Fiscal de la Federación, debe declararse la nulidad lisa y llana de la resolución materia del juicio, condenándose asimismo a la autoridad demandada a devolver a la actora la mercancía importada; lo anterior, toda vez que la pretensión de la demandante no se satisface únicamente con la anulación del crédito fiscal determinado a su cargo, sino también, con la devolución de las mercancías que importó y que fueron indebidamente decomisadas por la autoridad. (20)

Quinta Época, Instancia: Segunda Sección, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 17. Mayo 2002, Tesis: V-P-2aS-145, Página: 140

Juicio No. 1029/00-04-01-1/165/01-S2-07-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 27 de septiembre de 2001, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Rafael García Morales.  
(Tesis aprobada en sesión de 29 de octubre de 2001)

### **3.- CUANDO SE DICTAN EN CONTRAVENCIÓN DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS.**

La existencia de la ley implica el aseguramiento de los derechos que todo gobernado tiene dentro de un Estado de Derecho, la misión de las autoridades es no solo la debida aplicación de la ley, sino también el respeto por la misma para así otorgar a los gobernados seguridad jurídica frente a todos los actos de autoridad, de manera que si no se cumple con ello, se vulnera el principio de seguridad jurídica referido en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

En efecto, las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permite, implicando una limitación en sus actuaciones las cuales pueden vulnerar de manera irreparable los derechos fundamentales del sujeto de derecho, es decir, el gobernado no debe quedar expuesto al capricho y arbitrariedad de las autoridades, sino sometido a una justicia firme que se administre de acuerdo con los principios oficialmente establecidos y claramente

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

identificados, de manera que cuando exista una ley aplicable a un caso en concreto, las autoridades deben sujetarse estrictamente a ella y no actuar contrariamente, ya que la simple consideración de tal situación implicaría concederle validez a un acto arbitrario y fuera de todo contexto legal, el cual atendiendo a todo lo que se ha estudiado en el presente estudio merece una nulidad de pleno derecho, es decir, una *nulidad lisa y llana*.

Para darle validez al argumento planteado a manera de ejemplo se citan las siguientes Tesis dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa así como Tesis y Jurisprudencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en donde entre otras, se actualiza la contravención que se puede generar a una disposición aplicable a un caso en particular y que genera una nulidad lisa y llana de una resolución impugnada mediante el juicio contencioso administrativo.

**FIRMA FACSIMILAR.- SENTIDO DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE LA OSTENTA.-** Si el oficio que contiene la resolución impugnada en el juicio de nulidad calza una firma facsimilar, es suficiente para considerar que carece de la debida fundamentación y motivación; por consiguiente, este Tribunal debe pronunciarse por declarar su nulidad lisa y llana, con fundamento en los artículos 238, fracción IV, y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, porque es claro que la misma se emitió en contravención a lo dispuesto por el artículo 38, fracción IV, del propio Código, en relación con el 16 Constitucional y 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal, disposiciones todas éstas que armonizan, como lo prevé el primer párrafo, última parte, del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación citado. (35)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sección. R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 10. Octubre 2001. Tesis: V-P-2aS-77 Página: 182

Juicio No. 16168/99-11-08-8/903/00-S2-10-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 20 de febrero de 2001, por mayoría de 3 votos a favor de la ponencia y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Guillermo Domínguez Belloc.- Secretaria: Lic. Claudia Palacios Estrada. (Tesis aprobada en sesión de 20 de febrero de 2001)

PRECEDENTE:

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

IV-P-2aS-120

Juicio No. 100(14)129/98/400/98.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 19 de enero de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Juan Carlos Gómez Velázquez.

**VISITAS DOMICILIARIAS Y REVISIONES EN MATERIA FISCAL FEDERAL.- LA CONTRAVENCIÓN AL PLAZO DE LEY PARA EFECTUARLAS, IMPLICA LA NULIDAD LISA Y LLANA POR CADUCIDAD.-** Si se comprueba en el juicio contencioso administrativo federal, que la autoridad violó el plazo máximo de duración de la visita domiciliaria o de la revisión, el Tribunal deberá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa impugnada por haberse dictado en contravención a lo dispuesto por el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación y al provenir de un procedimiento ilegal, atento a lo dispuesto por dicho precepto en el sentido de que, en esa hipótesis, deben quedar sin efectos la orden y todas las actuaciones que de ella derivaron, configurándose así, una forma de caducidad del procedimiento correspondiente, siendo tales efectos consecuentes con la causal de anulación establecida por el artículo 238, fracción IV del mencionado Ordenamiento. (1)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sección R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año II. No. 23. Noviembre 2002. Tesis: V-J-2aS-9. Página: 7

IV-P-2aS-267

Juicio No. 8895/99-11-11-2/167/99-S2-09-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 27 de abril de 2000, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Juan Francisco Villarreal Rodríguez.

R.T.F.F. Cuarta Época. Año III. No. 25. Agosto 2000. p. 353

IV-P-2aS-268

Juicio No. 13747/98-11-07-1/438/00-S2-07-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 16 de mayo de 2000, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Luisa de Alba Alcántara.

R.T.F.F. Cuarta Época. Año III. No. 25. Agosto 2000. p. 353

V-P-2aS-64

Juicio No. 4908/99-11-08-09/36/99-S2-06-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 20 de febrero de 2001, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Guillermo Domínguez Belloc.- Secretaria: Lic. Susana Ruiz González.

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 8. Agosto 2001. p. 219

V-P-2aS-119

Juicio No. 3016/00-01-03-8/471/01-S2-07-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 27 de septiembre de 2001, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Elda Hernández Bautista.

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 15. Marzo 2002. p. 113

V-P-2aS-153

Juicio No. 7208/99-11-02-2/108/99-S2-09-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 29 de enero de 2002, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretaria: Luz María Anaya Domínguez.

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 19. Julio 2002. p. 42

**RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES.- LOS CONTRIBUYENTES QUE TRIBUTEN BAJO ESTE RÉGIMEN NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A CONSERVAR**

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

**DOCUMENTACIÓN DE LAS COMPRAS O ADQUISICIONES QUE REALICEN DE LA LEY SEAN DE PROCEDENCIA NACIONAL O EXTRANJERA.-** De la debida interpretación del artículo 119-Ñ del impuesto sobre la renta se advierte que dicho precepto legal, establece que los contribuyentes sujetos al Régimen de Pequeños Contribuyentes sólo tendrán la obligación de conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio cuando el precio sea superior a \$1,200.00, por lo tanto los releva de conservar cualquier tipo de comprobante. En efecto del artículo citado no se desprende la obligación de los contribuyentes que tributan bajo el régimen de pequeños contribuyentes de conservar las facturas de las mercancías que adquieren, ya sean importadas o nacionales para obtener ingresos a través de su giro comercial, sino sólo la de conservar comprobantes que reúnan los requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio sea superior a \$1,200.00, esto es sobre adquisiciones que se contemplan como activos que se requieren para la realización del objeto del negocio, por lo que requerir documentación comprobatoria diversa a la señalada va más allá de lo establecido en dicho precepto legal, amén de que la revisión fiscal se haya efectuado en materia de comercio exterior con la regulación de la Ley Aduanera, ya que si bien se determina de dicha revisión que el contribuyente tenía en su poder mercancía de procedencia extranjera, sin documentación que acredite su legal estancia en el país conforme a lo dispuesto por el artículo 146 del Ordenamiento legal en cita, también lo es que al no estar obligado a conservar los comprobantes de la mercancía que adquieren para ventas en términos del Régimen a que está sujeto, sería incongruente que la fiscalizadora pretendiera que los contribuyentes en mención en términos de lo dispuesto en la Ley Aduanera conservaran los documentos con los que se acreditaran su adquisición y en su caso su legal tenencia en el país, cuando en el régimen en que tributan de acuerdo a lo que prevé la Ley del Impuesto sobre la Renta están exento de ello, ya que pretender dicha situación, conllevaría a considerar que dichos contribuyentes realmente no se encuentren dentro de un régimen especial, benéfico y simplificado como supuestamente lo prevé la Ley de la materia, situación que los dejaría en total estado de indefensión pues no sabrían si conservar o no los comprobantes correspondientes a sus adquisiciones de mercancías, que forman parte de sus inventarios y por las que obtienen sus ingresos, lo cual los colocaría en estado de inseguridad jurídica, dado que por una parte la Ley del Impuesto sobre la Renta los exime de tal obligación y por la otra la autoridad les requiere documentación que no están obligados a conservar, razón por la cual esta Sala atendiendo al régimen de pequeños contribuyentes en el que tributa el demandante, considera que procede declarar la nulidad lisa y llana de los actos emitidos, que contravienen lo dispuesto por el artículo 119 Ñ de la Ley del Impuesto sobre la Renta. (24)

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

Juicio No. 623/01-11-03-7.- Resuelto por la Tercera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 16 de octubre del 2001, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Ana Bertha Thierry Aguilera.- Secretaria: Lic. María de Lourdes Arana Rosas.

**NULIDAD LISA Y LLANA. DEBE DECLARARSE CUANDO EL VISITADOR OMITE DEJAR CITA DE ESPERA EN LA QUE SE HAGA SABER QUE ES PARA RECIBIR LA ORDEN DE VISITA DE CARÁCTER FISCAL.-** La notificación es el acto jurídico que constituye el presupuesto necesario para que la autoridad fiscal inicie sus facultades de comprobación, ya que del análisis del artículo 44, fracción II del Código Fiscal de la Federación, se desprende que la visita domiciliaria inicia precisamente con la entrega al contribuyente o a su representante en vía de notificación, de la orden de visita, de suerte que es el momento mismo de la notificación practicada de manera legal, cuando se inicia válidamente el procedimiento para el ejercicio de las facultades de comprobación. De ahí que, si la notificación del inicio de dichas facultades, se realizó en forma contraria a la establecida en la ley, porque el visitador no señaló que el citatorio es para la entrega de una orden de visita, cabe concluir que no inició debidamente el ejercicio de dichas facultades, actualizándose, entonces, la hipótesis prevista por la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que ocasiona la nulidad lisa y llana del procedimiento de mérito iniciado con motivo de su ilegal notificación. (19)

Quinta Época. Instancia: Pleno R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo I. No. 29. Mayo 2003. Tesis: V-P-SS-259 Página: 184

Juicio No. 7985/00-11-03-5/129/01-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 26 de noviembre de 2001, por mayoría de 10 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretaria: Lic. Virginia Pétriz Herrera.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 4 de diciembre de 2002)

**OFICIO DE OBSERVACIONES, EMITIDO CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE ESCRITORIO.- CONSECUENCIA JURÍDICA DE SU FALTA DE NOTIFICACIÓN.-** En términos del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales deberán concluir la revisión de escritorio en determinado tiempo, contado a partir de que se le notifique al contribuyente el inicio de las facultades de comprobación y hasta que se le notifique el oficio de observaciones; en consecuencia, si en el juicio contencioso-administrativo se acredita la indebida notificación del oficio de observaciones y que transcurrió en exceso el plazo con el que contaba la autoridad para concluir la revisión, en términos del propio artículo 46-A, la revisión de escritorio se entenderá concluida, quedando sin efecto los actos realizados durante la misma; por lo que se deberá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución combatida. (28)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sección R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. No. 30. Junio 2003. Tesis: V-P-2aS-217, Página: 242

Juicio No. 2002/97-12-01-5/263/01-S2-09-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 14 de enero de 2003, por unanimidad de cinco votos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretaria: Lic. Luz María Anaya Domínguez.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 25 de febrero de 2003)

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

**VISITA DOMICILIARIA O REVISIÓN DE GABINETE. SU CONCLUSIÓN EXTEMPORÁNEA DA LUGAR A QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.** Cuando la autoridad fiscalizadora ha continuado la visita domiciliaria o la revisión de gabinete hasta dictar la resolución liquidatoria, no obstante haber concluido el procedimiento fiscalizador con infracción del artículo 46-A, primero y último párrafos, del Código Fiscal de la Federación, se actualiza la hipótesis de nulidad lisa y llana prevista en la fracción IV del artículo 238 de ese código, en virtud de que los hechos que motivaron la resolución constan en actuaciones emitidas en contravención a la disposición aplicada, carentes de valor. Ello es así, en primer lugar, porque en términos del párrafo final del citado artículo 46-A, la conclusión extemporánea de la visita o revisión trae como consecuencia que en esa fecha se entienda terminada y que todo lo actuado quede insubsistente o sin valor legal alguno, es decir, como si la actuación de la autoridad no se hubiera realizado, y en segundo, porque la resolución administrativa se dictó con infracción de la facultad establecida en el primer párrafo del numeral últimamente aludido; de ahí que lo procedente es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus funciones de tribunal de mera anulación y de plena jurisdicción, atienda tanto al control del acto de autoridad y a la tutela del derecho objetivo, como a la protección de los derechos subjetivos del gobernado, conforme a lo cual deberá declarar la nulidad lisa y llana con fundamento en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo que implica que la resolución administrativa quedará totalmente sin efectos, sin que sea óbice para lo anterior que no se haya resuelto el problema de fondo, que la resolución respectiva tenga su origen en el ejercicio de facultades discrecionales y que la infracción haya ocurrido dentro del procedimiento, habida cuenta que se está en presencia de la violación de una facultad reglada que provocó la afectación de los derechos sustantivos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio y papeles personales del particular, así como la insubsistencia de todo lo actuado, incluida la orden de visita o revisión.

No. Registro: 180,971, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Julio de 2004, Tesis: 2a./J. 2/2004, Página: 516

Aclaración de sentencia en la contradicción de tesis 56/2003-SS. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Primero y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Segundo en la misma materia del Segundo Circuito. 30 de abril de 2004. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Tesis de jurisprudencia 2/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de junio de dos mil cuatro.

Nota: En términos de la resolución de treinta de abril de dos mil cuatro, pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente de aclaración de sentencia en la contradicción de tesis 56/2003-SS, el rubro y texto de esta tesis sustituyen a los de la tesis 2a./J. 2/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, enero de 2004, página 269.

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

VISITA DOMICILIARIA O REVISIÓN DE GABINETE O DE ESCRITORIO. SU CONCLUSIÓN CON INFRACCIÓN DE LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y ÚLTIMO DEL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DA LUGAR A QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, CONFORME A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 238, EN RELACIÓN CON LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 239 DE ESE CÓDIGO. Cuando la autoridad fiscalizadora ha continuado la visita domiciliaria o la revisión de gabinete o de escritorio hasta dictar la resolución liquidatoria, no obstante haber concluido el procedimiento fiscalizador con infracción del artículo 46-A, primer y último párrafos, del Código Fiscal de la Federación, se actualiza la hipótesis de nulidad lisa y llana prevista en la fracción IV del artículo 238 de ese Código, en virtud de que los hechos que motivaron la resolución no pueden tener valor porque constan en actuaciones emitidas en contravención a la disposición aplicada. Ello es así, en primer lugar, porque en términos del párrafo final del citado artículo 46-A, la conclusión extemporánea de la visita o revisión trae como consecuencia que en esa fecha se entienda terminada y que todo lo actuado quede insubsistente o sin valor legal alguno, es decir, como si la actuación de la autoridad no se hubiera realizado, y en segundo término, porque la resolución administrativa se dictó con infracción de la facultad reglada establecida en el primer párrafo del numeral últimamente aludido; de ahí que lo procedente es que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sus funciones de tribunal de mera anulación y de plena jurisdicción, atienda tanto al control del acto de autoridad y a la tutela del derecho objetivo, como a la protección de los derechos subjetivos del gobernado, conforme a lo cual deberá declarar la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa con fundamento en la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, lo cual implica que la resolución administrativa quedará totalmente sin efectos, y que la autoridad fiscalizadora no podrá ocasionar nuevos actos de molestia al contribuyente respecto del ejercicio o ejercicios revisados, sin que sea óbice para lo anterior el que no se haya resuelto el problema de fondo, que la resolución administrativa tenga su origen en el ejercicio de facultades discrecionales y que la infracción haya ocurrido dentro del procedimiento, habida cuenta que se está en presencia de la violación de una facultad reglada que provocó la afectación de los derechos sustantivos de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio y papeles personales del particular, así como la insubsistencia de todo lo actuado, incluida la orden de visita o revisión.

No. Registro: 182,269, Jurisprudencia, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XIX, Enero de 2004, Tesis: 2a./J. 2/2004, Página: 269

Contradicción de tesis 56/2003-SS. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Primero y Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Segundo en la misma materia del Segundo Circuito. 3 de diciembre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.



*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

Tesis de jurisprudencia 2/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciséis de enero de dos mil cuatro.

Nota: En términos de la resolución de treinta de abril de dos mil cuatro, pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente de aclaración de sentencia en la contradicción de tesis 56/2003-SS, el rubro y texto de la tesis 2a./J. 2/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 516, sustituyen a los de ésta.

**DETERMINACIÓN DE IMPUESTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES.- LA AUTORIDAD DEBE RESPETAR EL PLAZO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 50 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2001.-** El artículo 50 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1 de enero de 2001, en sus párrafos primero y último establece que "las autoridades fiscales que al practicar visitas a los contribuyentes o al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48 de este Código, conozcan de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinarán las contribuciones omitidas mediante resolución que se notificará personalmente al contribuyente, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita o, tratándose de la revisión de la contabilidad de los contribuyentes que se efectúe en las oficinas de las autoridades fiscales, a partir de la fecha en que concluyan los plazos a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 48 de este Código. Cuando las autoridades no emitan la resolución correspondiente dentro del plazo mencionado, quedará sin efectos la orden y las actuaciones que se derivaron durante la visita o revisión de que se trate"; luego entonces, si el precepto legal en cita establece expresamente la sanción que corresponde si la autoridad no observa el plazo previsto en el mismo, y en el juicio contencioso se demuestra la violación a lo dispuesto en dicho precepto legal, en virtud de que la resolución fue emitida fuera del plazo de seis meses a que se ha hecho referencia, procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al demostrarse que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, en los términos del artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación. (32)

Quinta Época. Instancia: Sala Regional del Sureste (Oaxaca, Oax.) R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 46. Octubre 2004. Tesis: V-TASR-XV-1338, Página: 400

Juicio No. 1473/03-15-01-1.- Resuelto por la Sala Regional del Sureste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 29 de abril de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Marina Zaragoza Reyes.- Secretario: Lic. Juan Alberto Canseco Pérez.

**RESOLUCIÓN EMITIDA FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES QUE DISPONE EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN LOS AÑOS 2002 Y 2003 CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA.-** El tercer párrafo del artículo 152 de la Ley Aduanera vigente en 2002 y 2003 dispone que tratándose del procedimiento administrativo aduanero regulado en dicho dispositivo legal, las autoridades aduaneras dictarán resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses, contados a partir de la

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

fecha en que se levante el acta en la que se hagan constar los hechos u omisiones, determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan. En este contexto, aun cuando el precepto citado no establece sanción expresa para el caso de que la autoridad no dé cumplimiento dentro del plazo previsto en la ley, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de aquella resolución, en términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación ya que estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los preceptos de la Ley en mención, que delimitan temporalmente la actuación de dicha autoridad. (10)

Quinta Época. Instancia: Primera Sección, R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 48. Diciembre 2004. Tesis: V-P-1aS-243 Página: 138

Juicio No. 24026/03-17-06-1/365/04-S1-04-03.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 24 de agosto de 2004, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretaria: Lic. Virginia Pétriz Herrera.  
(Tesis aprobada en sesión de 24 de agosto de 2004)

**FACULTADES DE COMPROBACIÓN. SI LA AUTORIDAD FISCAL EXCEDE EL PLAZO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DE 1995, DEBERÁ DECLARARSE LA NULIDAD LISA Y LLANA.-**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1 de enero de 1995, las autoridades fiscales deben concluir la visita desarrollada en el domicilio fiscal de los contribuyentes, o la revisión efectuada en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de nueve meses, contados a partir de la notificación del inicio de las facultades de comprobación a los contribuyentes, salvo las excepciones que el propio numeral señala, pudiéndose ampliar dicho plazo hasta por dos periodos iguales, siempre y cuando se notifique la prórroga correspondiente antes de que concluya el mismo, notificación que deberá realizarse conforme a la ley. En esta tesitura, si la notificación del oficio que comunica la ampliación del plazo resulta ilegal, el período de los nueve meses que tiene la autoridad para concluir el ejercicio de sus facultades de comprobación debe computarse desde la fecha en que se hizo la entrega de la orden de visita o del oficio requisitorio, hasta aquella en que se levante el acta final o el oficio de observaciones, y si dicho plazo excede de los nueve meses la actuación de la autoridad deviene ilegal, en términos de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por haber contravenido las disposiciones legales aplicables, motivo por el cual procede la declaratoria de nulidad de manera lisa y llana. Esta conclusión se fortalece con lo señalado en el propio numeral en el sentido de que cuando las autoridades fiscales no concluyan la visita dentro del plazo mencionado, ésta se

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

entenderá concluida en esa fecha, quedando sin efectos la orden y las actuaciones que de ella derivan, como lo es la propia resolución impugnada. (1)

Quinta Época. Instancia: Primera Sección R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. Tomo I. No. 42. Junio 2004. Tesis: V-J-1aS-6 Página: 7

Tesis de Jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S1-2/2004, de 2 de marzo de 2004)

PRECEDENTES:

IV-P-1aS-56

Juicio No. 100(14)174/98/750/98.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 6 de abril de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Magdalena Judith Muñoz Ledo Belmonte.

(Tesis aprobada en sesión privada de 6 de abril de 1999)

R.T.F.F. Cuarta Época. Año II. No. 13. Agosto 1999. p. 39

IV-P-1aS-106

Juicio No. 884/98-08-01-1/266/00-S1-04-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 2 de marzo de 2000, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. César Edgar Sánchez Vázquez.

(Tesis aprobada en sesión privada de 2 de marzo de 2000)

R.T.F.F. Cuarta Época. Año III. No. 24. Julio 2000. p. 125

IV-P-1aS-132

Juicio No. 335/98-04-01-2/490/00-S1-04-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 23 de mayo de 2000, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. César Edgar Sánchez Vázquez.

(Tesis aprobada en sesión privada de 23 de mayo de 2000)

R.T.F.F. Cuarta Época. Año III. No. 28. Noviembre 2000. p. 144

V-P-1aS-15

Juicio No. 11285/98-11-05-2/688/00-S1-04-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 29 de agosto de 2000, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. César Edgar Sánchez Vázquez

(Tesis aprobada en sesión privada de 29 de agosto de 2000)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 3. Marzo 2001. p. 87

V-P-1aS-209

Juicio No. 1138/01-15-01-7/1118/02-S1-01-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 2 de marzo de 2004, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Magdalena Judith Muñoz Ledo Belmonte.

(Tesis aprobada en sesión de 2 de marzo de 2004)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. Tomo I. No. 42. Junio 2004. p. 402

Así lo acordó la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión celebrada el día dos de marzo de dos mil cuatro.- Firma el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Presidente de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Licenciada María del Carmen Cano Palomera, Secretaria Adjunta de Acuerdos, quien da fe.

**PLIEGO DEFINITIVO DE RESPONSABILIDADES.- SU EMISIÓN FUERA DEL PLAZO DE SESENTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 174 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA.-** El artículo 174 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dispone que la Secretaría

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actual Secretaría de la Función Pública) constituirá las responsabilidades a que haya lugar dentro de un plazo improrrogable de sesenta días hábiles contados a partir de que se le entregue el pliego preventivo de responsabilidades con su expediente debidamente integrado o a partir de que concluyan las visitas, auditorías o investigaciones que practique la propia Secretaría. En este contexto, aun cuando ni la norma citada, ni ninguna otra de ese Ordenamiento o de la Ley que reglamenta, establece sanción expresa para el caso de que la autoridad no constituya el pliego definitivo de responsabilidades dentro del plazo aludido, tal ilegalidad ocasiona la nulidad lisa y llana de éste, en términos de la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que precisamente establece, entre otros supuestos de ilegalidad de un acto, que se dicte en contravención de las normas que lo regulan. Estimar lo contrario implicaría que las autoridades pudieran practicar actos de molestia en forma indefinida, quedando a su arbitrio la duración de su actuación, lo que resulta violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 174 del Reglamento en mención que delimitan temporalmente la actuación de la autoridad. Ahora bien, como consecuencia de la anulación que se decrete por la ilegalidad relatada, se deben levantar los embargos precautorios que, en su caso, se hubieran fincado con sustento en el artículo 166 del propio Reglamento y basándose en el correspondiente pliego preventivo. (26)

Quinta Época. Instancia: Primera Sección R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año IV. No. 41. Mayo 2004. Tesis: V-P-1aS-203, Página: 316

Juicio No. 3547/02-17-05-3/828/03-S1-04-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 11 de noviembre de 2003, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. Ricardo Arteaga Magallón.  
(Tesis aprobada en sesión privada de 20 de enero de 2004)

**DETERMINACIÓN DE CONTRIBUCIONES OMITIDAS.- LA CONTRAVENCIÓN AL PLAZO DE LEY PARA EFECTUARLA, GENERA SU NULIDAD LISA Y LLANA.-** Si se demuestra en el juicio contencioso administrativo federal, que la autoridad fiscal excedió el plazo máximo para la determinación y notificación de la resolución determinante de las contribuciones omitidas descubiertas con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, deberá declararse la nulidad lisa y llana de la resolución administrativa impugnada por haberse dictado en contravención a lo dispuesto por el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, texto vigente a partir del año de 2002, y al provenir de un procedimiento ilegal, atento a lo dispuesto por dicho precepto en el sentido de que, en esa hipótesis, deben quedar sin efectos la orden y todas las actuaciones que de ella derivaron, siendo tales efectos consecuentes con la causal de anulación establecida por el artículo 238, fracción IV del mencionado Ordenamiento. (12)

Quinta Época. Instancia: Sala Regional Noroeste II (Cd. Obregón, Son.) R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. No. 35. Noviembre 2003. Tesis: V-TASR-VII-847 Página: 264

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

Juicio No. 1191/02-02-01-1.- Resuelto por la Sala Regional del Noroeste II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 11 de abril de 2003, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Carlos Miguel Moreno Encinas.- Secretario: Lic. Ricardo Moreno Millanes.

**CRÉDITOS EN MATERIA ADUANERA.- CUANDO SE DETERMINAN CONFORME AL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA DEBEN REALIZARSE EN UN TÉRMINO DE CUATRO MESES.-** Con motivo de las innovaciones que se han dado en la actualidad en el sistema fiscal federal mexicano, sobre todo en relación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se han efectuado reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Aduanera, con el objeto inmediato de que la interpretación de dicho tratado y la aplicación de los procedimientos que la autoridad aduanera lleve a cabo en relación al mismo, sean rápidos, ciertos y confiables, teniéndose como propósito agilizar la tramitación aduanera y dar mayor seguridad a los interesados en los asuntos que se tramiten en esta materia. En este orden de ideas, los cambios más importantes que se han introducido en los ordenamientos legales en cita, es el establecido en el artículo 152 de la nueva Ley Aduanera, cuya vigencia inició a partir del 1° de abril de 1996, en donde se prevé un plazo obligatorio de cuatro meses a cargo de las autoridades aduaneras para emitir la determinación de contribuciones omitidas, derivadas de los supuestos que en el propio artículo se señalan. Por tanto, si en el juicio contencioso administrativo ha quedado demostrada la violación a lo dispuesto en el mencionado artículo 152, en virtud de que la resolución impugnada fue emitida fuera del plazo de cuatro meses a que se ha hecho referencia, debe declararse su nulidad lisa y llana, al demostrarse que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, en los términos del artículo 238, fracción IV del Código Fiscal de la Federación. (2)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sección R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. No. 32. Agosto 2003. Tesis: V-J-2aS-10 Página: 10  
(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S2/2/2003, de 29 de abril de 2003)

**PRECEDENTES:**

**V-P-2aS-148**

Juicio No. 15912/99-11-01-2/598/00-S2-07-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 8 de enero de 2002, por unanimidad de 5 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. Rafael García Morales.

(Tesis aprobada en sesión de 8 de enero de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 18. Junio 2002. p. 11

**V-P-2aS-150**

Juicio No. 1737/97-04-01-1/99-S2-09-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 1° de febrero de 2000, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: María Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Salvador Jesús Mena Castañeda.- Tesis: Lic. Rafael García Morales.

(Tesis aprobada en sesión de 1 de febrero de 2000)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 19. Julio 2002. p. 19

**V-P-2aS-169**

Juicio No. 703/01-06-01-2/136/02-S2-10-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 16 de abril de 2002, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los resolutivos.- Magistrado Ponente: Guillermo Domínguez Belloc.- Secretaria: Lic. Claudia Palacios Estrada.

(Tesis aprobada en sesión de 16 de abril de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año II. No. 24. Diciembre 2002. p. 247

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

V-P-2aS-175

Juicio No. 2498/01-03-01-6/683/02-S2-07-03.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 17 de septiembre de 2002, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Rosa Guadalupe Olivares Castilla.

(Tesis aprobada en sesión de 17 de septiembre de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. No. 25. Enero 2003. p. 63

V-P-2aS-183

Juicio No. 2431/01-17-03-9/90/01-S2-08-01.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 2 de abril de 2002, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretaria: Lic. Mónica Guadalupe Osornio Salazar.

(Tesis aprobada en sesión de 2 de abril de 2002)

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. No. 27. Marzo 2003. p. 48

Así lo acordó la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la sesión celebrada el día veintinueve de abril de dos mil tres.- Firman, el Magistrado Luis Carballo Balvanera, Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior y el Licenciado Mario Meléndez Aguilera, Secretario Adjunto de Acuerdos, quien da fe.

**RECTIFICACIÓN O ASIGNACIÓN DE LA PRIMA DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO.-** Conforme al artículo 21 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con un plazo hasta el 31 de enero del año siguiente a aquel en que deba iniciar su vigencia la prima de una empresa, para notificar la rectificación o asignación de la misma, siempre y cuando se den los supuestos previstos en cualquiera de las cuatro fracciones del artículo en comento, por lo tanto, es ilegal y deberá declararse la nulidad lisa y llana de aquella resolución emitida por el Instituto que se notifique después de la fecha establecida en el artículo señalado, al actualizarse la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, por dictarse la misma en contravención a las disposiciones aplicadas. (23)

Quinta Época. Instancia: Sala Regional del Norte - Centro I (Chihuahua, Chih.) R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. No. 31. Julio 2003. Tesis: V-TASR-XXX-660 Página: 268

Juicio No. 842/02-04-01-4.- Resuelto por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 21 de enero de 2003, por mayoría de votos.- Magistrado Instructor: Pablo Chávez Olguín.- Secretaria: Lic. Afrodita María de Jesús Perales Torres.

**NULIDAD LISA Y LLANA, DEBE DECLARARSE CUANDO DEJAN DE APLICARSE DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES AL VALORAR LAS PRUEBAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS.-** Cuando la autoridad al resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa instruido a un servidor público en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, valora pruebas dejando de aplicar las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual resulta aplicable supletoriamente al procedimiento aludido en términos del artículo 45 de la Ley en cita y aplica otras disposiciones para tal efecto (Código Federal de Procedimientos Civiles), procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al actualizarse la

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, dado que la violación se cometió en la propia resolución al efectuar el examen de fondo de la controversia, pues en la apreciación de las pruebas la autoridad deja de aplicar las disposiciones debidas y se funda en otras que no resultan aplicables; sin que obste para lo anterior, el que la norma que se dejó de aplicar esté contenida en un ordenamiento de carácter procesal, dado que la causal de nulidad invocada no hace distinción alguna respecto de la naturaleza y jerarquía de la norma que se dejó de aplicar, aunado a que lo que se está regulando es la forma de individualizar el valor jurídico de una prueba en relación a la conducta de un individuo y a los hechos que circundan el acto que se les atribuye, mismos que son invocados en la propia resolución. Por lo tanto, no se actualizan las causales de nulidad previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código en cita, en virtud de que la violación referida no se adecua a las hipótesis que prevén dichas fracciones; siendo que en la fracción II, se establece la nulidad por violaciones formales, que es por la omisión de alguno de los requisitos formales que debe cumplir la autoridad para la emisión de la resolución definitiva (verbigracia, que conste por escrito), o bien la ausencia de fundamentación y motivación; en cambio, la fracción III, establece la nulidad por violaciones de procedimiento, las cuales pueden darse durante la secuela del procedimiento, hasta antes de emitir la resolución que ponga fin al mismo, implicando que si la valoración de pruebas se hace en la propia resolución, la causal de nulidad referida no se actualiza, en virtud de que la valoración no se da en la secuela procedimental, independientemente, de que la norma que se dejó de aplicar tenga el carácter de procesal, pues ésta no regula una etapa de procedimiento de responsabilidad administrativa. (3)

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala Regional Metropolitana. R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año III. Tomo II. No. 29. Mayo 2003. Tesis: V-TASR-II-434 Página: 439

Juicio No. 9382/01-17-02-2.- Resuelto por la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 7 de mayo de 2002, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Sergio Martínez Rosaslanda.- Secretario: Lic. Sergio Quiroz Enríquez.

#### **4.- CONSECUENCIAS Y OBLIGACIONES A CARGO DE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO, DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA.**

Es indispensable para lograr una verdadera protección de los derechos de los particulares conferirles la seguridad jurídica necesaria cuando acuden al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a impugnar un acto que les repara un perjuicio y que

*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

una vez que se logre determinar que dicho acto es nulo de manera *lisa y llana*, la autoridad cumpla con la determinación del fallo del Tribunal aludido.

El artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la garantía de acceso a la justicia, que consiste en la facultad que tienen los particulares para acudir ante el Estado a fin de someter a su consideración una pretensión o litigio, y la obligación ineludible de la autoridad, una vez seguidas las formalidades esenciales del procedimiento, de poner fin a la contienda mediante el dictado de una resolución, la cual debe ejecutarse materialmente.

En ese sentido, la consecuencia de la declaratoria de nulidad *lisa y llana*, dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser en el sentido de que la misma se abstenga de emitir un acto con idéntico sentido de afectación al declarado nulo, es decir, que de actualizarse el supuesto de ilegalidad tratado en el presente trabajo, impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio causado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

**NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. RAZONES QUE PERMITEN O IMPIDEN A LA AUTORIDAD DEMANDADA SUBSANAR EL ACTO NULO.** La nulidad lisa y llana prevista en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación se apoya y depende de un antecedente o presupuesto que es la cosa juzgada en cuanto al fondo de la materia litigiosa. Es por ello que sus efectos están vinculados a lo que se ha decidido y juzgado, pues sólo así se entiende que la autoridad no pueda ya repetir un acto y que se le impida, válidamente, actuar en el futuro. Sin embargo, cuando no



*Nulidad Lisa y Llana de las Resoluciones Administrativas, cuando éstas se dictan en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, con base en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

---

se ha juzgado el mérito sino apenas el desacato a una formalidad, resulta que no es dable impedirle a la autoridad administrativa que enmiende las violaciones de naturaleza formal y pueda, eventualmente, subsanar el acto combatido, pues de hacerlo así de una manera categórica, merced a una pretendida nulidad lisa y llana, no tendría una justificación de causa-efecto que la haga razonable.

No. Registro: 186,208, Tesis aislada, Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Agosto de 2002, Tesis: I.4o.A.353 A, Página: 1334

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 66/2002. Monte del Carmen, S.A. 17 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

---

## CONCLUSIONES

---

### **PRIMERA.**

Los libros sagrados fueron uno de los primeros antecedentes escritos de los actos de autoridad, en virtud de que eran decisivos en la conducción y determinación de los hechos humanos, lo cual implicaba, mantener dominado al pueblo. Los primeros juristas comenzaron a distinguir entre el derecho divino y el derecho humano, sin que tuvieran relaciones distintas en virtud de que ambas nacieron de la divinidad, ya que lo divino era la autoridad final y absoluta a la que todo orden social se remitía, es decir, aun cuando existiera una autoridad o una figura de poder, si bien sus decisiones no estaban respaldadas en un procedimiento técnico-jurídico, estaban imbuidas en una sabiduría que le había sido otorgada por la instancia divina; sin embargo, los actos, mandatos o sentencias emitidas por aquel intermediario entre los hombres y la divinidad, daban lugar a que dada su naturaleza humana resultaba ser injustas, en ese contexto fue en la sociedad Hebrea, donde se conoció la existencia de la impugnación de los actos o mandatos injustos que dictaba el rey, dicho cuestionamiento del poder político y consecuentemente de sus actos administrativos, era realizado por los profetas. Posteriormente, como dato del acto administrativo encontramos en Francia, la obra de Laferrière, la cual vino a demostrar que la concepción de una teoría del acto administrativo, perfilaba la estructura del actuar de la administración pública, adoptando el criterio de que los actos jurídicos emitidos unilateralmente y cuyo objeto es modificar el ordenamiento jurídico mediante las obligaciones que impone o por los derechos que confiere, son actos administrativos.

## SEGUNDA.

Los actos administrativos son en esencia *"la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, la cual crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones en interés de satisfacer las necesidades colectivas"*, de manera que son herramientas utilizadas por la autoridad administrativa, encaminados a la consecución de sus fines, entre los cuales encontramos la satisfacción del interés público que por tanto deben estar sometidos al principio de legalidad consagrado en nuestra Constitución Federal ya que la autoridad administrativa sólo puede obrar dentro de la esfera de su competencia lo que expresamente determine por las leyes aplicables conteniendo los requisitos y formalidades que para ello se determine.

## TERCERA.

En nuestra materia, es necesario que los actos administrativos con base en lo dispuesto por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, contengan por lo menos los siguientes requisitos: i) deben constar por escrito en documento impreso o digital; ii) señalar la autoridad que lo emite; iii) estar fundado y motivado y iv) ostentar la firma del funcionario competente, señalando el nombre o nombres de la o las personas al que vaya dirigido. Ahora bien, para que dicho acto pueda producir sus efectos, debe dársele a conocer a su destinatario mediante el tipo de notificación que establezca la ley de la materia aplicable al caso y toda vez que las notificaciones son el medio legal por el cual se da a conocer a las partes el contenido de una resolución, las mismas deben realizarse a cabalidad con todas las formalidades exigidas por la ley.

#### **CUARTA.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares en los términos de su Ley Orgánica, específicamente tiene competencia para resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican en su artículo 11, el cual comprende gran parte de las controversias que se suscitan entre la administración pública federal y los particulares.

#### **QUINTA.**

En el juicio contencioso administrativo, dada su naturaleza, el demandante o actor es generalmente el particular afectado por la resolución emitida por una autoridad administrativa que resulta ser la parte demandada. Las partes cambian sus papeles en el llamado juicio de lesividad, donde la autoridad es el actor y el particular es el demandado y la resolución que se impugna es la que fue emitida a favor del particular que hoy resulta demandado.

#### **SEXTA.**

Sólo puede iniciar el juicio contencioso administrativo mediante una demanda quien tiene interés en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare:

- d) La nulidad de un acto desfavorable a un particular; (sería cualquier resolución no fundada ni motivada).
- e) La existencia de un derecho subjetivo; (la restitución del derecho de amortizar pérdidas de ejercicios anteriores)

- f) El derecho de un particular a que la autoridad realice una conducta o se abstenga de otra; (la pretensión de un saldo a favor o de un pago de lo indebido o se abstenga de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución)
- g) La nulidad de un acto de autoridad favorable a un particular; (juicio lesividad).
- h) Se condene a la autoridad al cumplimiento de una obligación; (emita resolución reconociendo el derecho a presentar declaraciones complementarias o una devolución de un saldo a favor o pago de lo indebido, etc.).

#### **SEPTIMA.**

En la contestación a la demanda, la autoridad demandada puede expresar todo aquello que para su defensa considere necesario, como la invocación de incidentes de previo y especial pronunciamiento, 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; sin embargo, al estar en presencia de una resolución administrativa, la misma debe llevar en su contenido su propia defensa de fondo, así como la fortaleza defensiva que da la validez de un acto de autoridad debidamente fundado y motivado.

#### **OCTAVA.**

En cuanto a la valoración de pruebas hacen prueba plena los documentos públicos, la confesión expresa de las partes y las presunciones legales que no admitan prueba en contrario; las pruebas testimonial y pericial, quedan al prudente arbitrio de la Sala Fiscal.

#### NOVENA.

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, exige a las Salas a pronunciarse sobre aspectos tales como: I) *Litis* abierta, II) Invocar hechos notorios, III) Resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, IV) Corrección de errores en la cita de preceptos y suplencia de agravios en el caso de ciertas causas de legalidad, V) Examen conjunto de los agravios o conceptos de impugnación, causales de ilegalidad y argumentaciones, VI) Constatar el derecho que en realidad le asista a las partes y VII) Aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por el Poder Judicial de la Federación.

#### DECIMA.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ordena en el artículo 50 que las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe fundarse en derecho, es decir, deben las Salas Fiscales aplicar estrictamente el orden jurídico aplicable al caso, atendiendo con ello lo establecido por los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad que debe contener toda sentencia; dentro del juicio estudiado las sentencias dictadas por el Tribunal pueden: i) Reconocer la validez de la resolución impugnada; ii) Declarar la nulidad *lisa y llana* de la resolución impugnada, iii) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos; iv) Combinar los puntos anteriores o bien; v) Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

## **DECIMA PRIMERA**

El artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las causas de declaración de ilegalidad de una resolución administrativa, de dichas hipótesis normativas nos interesa específicamente aquella contenida en la fracción IV en virtud de que de actualizarse, ameritará una sentencia de nulidad *lisa y llana*. En efecto, cuando una resolución administrativa se dicta en contravención de las disposiciones aplicadas o deja de aplicar las debidas, debe la Sala declarar la nulidad *lisa y llana* de dicho acto, implicando que tal declaratoria le impida a la autoridad cualquier actuación posterior en razón de la profundidad y trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio causado, es decir, dejar nulo el acto de manera absoluta, siendo obligatorio para la autoridad dejar insubsistente el acto que inicialmente fue impugnado.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

- i) Acosta Romero, Miguel. "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Parte General, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
- ii) Acosta Romero, Miguel. "DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL" Tercera Edición, Actualizada. Editorial Porrúa, México 1998.
- iii) Armienta Hernández, Gonzalo. "TRATATO TEORICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", Editorial Porrúa, México 2002.
- iv) Carrillo Flores, A. "EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN". Un testimonio, 9ª Edición, 1966.
- v) Castrejón García, Gabino Eduardo. "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", Segunda Edición, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2003.
- vi) Comadira, Julio Rodolfo. "LA ANULACION DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO", Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, Segunda Edición, 1998.
- vii) Delgadillo Gutiérrez, Humberto. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO." Editorial Limusa Noriega, México, Distrito Federal 1989.
- viii) Esquivel Vázquez, Gustavo A., "EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS", Editorial Porrúa 1ª Edición, México 2002.
- ix) Fernández Sagardi, Augusto. "CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION" Comentarios y Anotaciones. Editorial Gasca Sicco. Primera Edición. México 2004.



- x) **Fraga, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO",** Editorial Porrúa, 42<sup>a</sup> Edición, México 2002.
- xi) **Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO",** Vigésimo quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
- xii) **Iturbe Rivas, Arturo. "ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO".** Editorial Porrúa. Primera Edición México 2004.
- xiii) **Lucero Espinosa, Manuel. "TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL"** Séptima Edición aumentada. Editorial Porrúa. México 2002.
- xiv) **Manual del Justiciable, "ELEMENTOS DE TEORÍA GENERAL DEL PROCESO",** Poder Judicial de la Federación, 1<sup>a</sup> Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.
- xv) **Manual del Justiciable, "MATERIA ADMINISTRATIVA",** Poder Judicial de la Federación, 1<sup>a</sup> Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.
- xvi) **Margáin Manautou, Emilio. "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O LEGITIMIDAD"** Décimo primera Edición. Corregida y Aumentada. Editorial Porrúa. México 2002.
- xvii) **Monroy Mendoza, Luís Gabriel. "LITIGIO FISCAL"** Nulidad lisa y llana y nulidad para efectos. Editorial Tax Editores Unidos, S. A. de C.V. México.
- xviii) **Nava Negrete, Alfonso. "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO"** Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- xix) **Ovalle Favela, José. "DERECHO PROCESAL CIVIL",** Editorial Harla, Séptima Edición, México 1995.
- xx) **Pérez Dayán, Alberto. "TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO"** Editorial Porrúa, México, 2003.

- xxi) **Sánchez Gómez, Narciso. "PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO",** Segunda Edición, México, 2000.
- xxii) **Sánchez Pichardo, Alberto C. "LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA"** Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo en materia fiscal y administrativa. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- xxiii) **Serra Rojas, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO"** 3ª Edición, Librería de Manuel Porrúa, S.A. México 1965.
- xxiv) **Tron Petit, Jean Claude. Ortiz Reyes, Gabriel. "LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS"** Editorial Porrúa, México 2005

## **LEGISLACION**

---

- i) **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
- ii) **Código Fiscal de la Federación.** Tax Editores Unidos S.A. de C.V., Primera Edición, México 2005.
- iii) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Editorial Porrúa, México, 2004.
- iv) **IUS 2003. Jurisprudencia y Tesis Aisladas** Junio 1917 a Diciembre de 2003. CD ROM. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- v) **IUS 2004. Jurisprudencia y Tesis Aisladas** Junio de 1917 a Diciembre de 2004 CD ROM. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- vi) **Justicia Fiscal y Administrativa.** C.D. ROM. Jurisprudencias, Tesis, Precedentes y Criterios Aislados. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2005.
- vii) **La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación.** C.D. ROM, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2004.
- viii) **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.** Ediciones Fiscales ISEF, México, Distrito Federal, 2004.
- ix) **Reglamento del Código Fiscal de la Federación.** Tax Editores Unidos S.A. de C.V., Primera Edición, México 2005.

---

## CONSULTA GENERAL

---

- i) De Pina Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1983.
- ii) **Diccionario Jurídico Mexicano**, A-CH, Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- iii) **Diccionario Jurídico Mexicano**, A-CH, Cuarta Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- iv) **Diccionario Razonado De Jurisprudencia Y Legislación**, Escriche, Paris, 1851.
- v) **Instituto De Investigaciones Jurídicas**, voz "parte, en Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa/UNAM, 2001, t. IV.