



# UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

---

FACULTAD DE CONTADURÍA  
Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

## MAESTRÍA EN FISCAL

TESIS

**“ALCANCES DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN  
EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVOS FEDERAL, DEL DISTRITO FEDERAL  
Y DEL ESTADO DE MICHOACÁN (ESTUDIO COMPARADO)”**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN FISCAL

PRESENTA:

**Lic. Gabriela Ruiz de la Torre**

Asesor:

**M. en D. José Becerril Leal**

Morelia, Michoacán. Septiembre de 2008

# C O N T E N I D O

<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b> .....	4
<b>GLOSARIO</b> .....	5
<b>INTRODUCCION</b> .....	7

## **CAPÍTULO I METODOLOGÍA**

1. PROYECTO DE TESIS .....	12
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	12
1.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA .....	13
1.3. OBJETIVO GENERAL .....	14
1.3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	15
1.4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	16
1.5. CUADRO DE CONGRUENCIA METODOLÓGICA .....	17
1.6. JUSTIFICACIÓN .....	18
1.7. SUJETOS DE INVESTIGACIÓN .....	19
1.8. UNIVERSO DE TRABAJO .....	19

## **CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO**

### **LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVA**

2.1. ANTECEDENTES .....	20
2.1.1. DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....	20
2.1.2. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN .....	28
2.2. ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS .....	33
2.2.1. EL ACTO JURÍDICO .....	33
2.2.1.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: ELEMENTOS Y REQUISITOS .....	34
2.2.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	44
2.2.2.1. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	44
2.2.2.2. PRINCIPIOS .....	46
2.2.2.3. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO .....	58
2.2.2.4. LA SANCIÓN .....	61
2.2.2.5. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA .....	63
2.2.2.6. LA MULTA .....	66

2.3 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	71
2.3.1. EL CONCEPTO JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....	72
2.3.1.1. MODALIDADES DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....	74
2.3.1.2. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS.....	74
2.3.1.3. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	92
2.4. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA .....	99
2.4.1. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO .....	100
2.4.2. JUICIO DE AMPARO DIRECTO .....	102
2.4.3. LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO .....	105

### **CAPÍTULO III ANÁLISIS DEL PROBLEMA**

#### **ALCANCES DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS A NIVEL FEDERAL, DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MICHOACÁN (ESTUDIO COMPARADO)**

3.1 LOS RECURSOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.....	112
3.1.1 ASPECTOS FUNDAMENTALES.....	112
3.1.2 RECURSOS PROCESALES .....	114
3.2 LOS RECURSOS PROCESALES EN MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA .....	120
3.2.1. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS A NIVEL FEDERAL, DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MICHOACÁN .....	121
3.3. ANÁLISIS COMPARADO DE JUSTICIA Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN AL NIVEL INTERNACIONAL .....	138
3.3.1. EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN ARGENTINA .....	138

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	144
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	152
<b>ANEXO. Ley 19.549</b> .....	156

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CFF. Código Fiscal de la Federación.

CFPC. Código Federal de Procedimientos Civiles

CJAEMO. Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

LFPCA. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

LFPA. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

LPADF. Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

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

LTCADF. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

PA. Procedimiento Administrativo

PCA. Procedimiento Contencioso Administrativo.

TCADF. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

TCC. Tribunal Colegiado de Circuito.

TJAEMO. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

TFJFA. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**ACTO ADMINISTRATIVO:** Declaración unilateral de la voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública en el ejercicio de las facultades que le son legalmente conferidas, que tiene por objeto producir consecuencias jurídicas y cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Es el conjunto de órganos y entidades del poder ejecutivo. Puede ser centralizada que comprende: secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia. Las entidades corresponden a todos organismos descentralizados o paraestatales de la administración pública. Existen niveles en esta administración pública: Federal, estatal o local.

**ADMINISTRADO:** Es el particular o gobernado en sus relaciones con los órganos del poder ejecutivo.

**AFIRMATIVA FICTA:** Figura jurídica por medio de la cual, ante la omisión de la autoridad de expresar una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por la Ley, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo.

**ANULABILIDAD:** Reconocimiento del órgano competente, en sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en la ley y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos.

**IMPROCEDENCIA:** Es la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho que impidan al órgano competente analizar y resolver la pretensión de la parte actora.

**NEGATIVA FICTA:** Figura jurídica por virtud de la cual ante la omisión de la autoridad de expresar una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por la Ley, se entiende se resuelve lo solicitado por el administrado, en sentido negativo.

**NULIDAD:** Declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establece en la ley, no genera efectos jurídicos.

**PARTE PROCESAL:** Persona o personas que ejercitan una acción y las personas respecto a las cuales se ejercita la acción.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:** Serie coordinada de medias tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

**PROCESO ADMINISTRATIVO:** En el Derecho Administrativo Argentino, el proceso administrativo es el equivalente al denominado Procedimiento Contencioso Administrativo par el Derecho Administrativo Mexicano.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:** Sistema para resolver controversias entre los administrados y la administración pública a través de un proceso que se sigue ante un órgano jurisdiccional autónomo independiente de la administración pública.

**RECURSO ADMINISTRATIVO:** Es el medio de impugnación que tiene el administrado para recurrir una sentencia administrativa que no le ha sido favorable.

**RESOLUCIÓN DEFINITIVA:** Resolución de la autoridad, que no admite algún medio de defensa por el cual pueda ser modificada.

**SOBRESEIMIENTO:** La conclusión de un juicio por alguna causa determinada en ley, sin que se resuelva sobre el fondo de la controversia planteada.

**SUJETOS PROCESALES:** Todas aquellas personas entre las cuales se constituye una relación jurídica procesal.

**SENTENCIA INTERLOCUTORIA:** Es la sentencia que emite el propio tribunal, ante el que se está ventilando el caso, pero sin resolver el fondo del negocio.

## INTRODUCCIÓN

La evolución en la estructura del Estado moderno se ha visto reflejada en su forma de organizar su gobierno, valiéndose de la aplicación de modelos y estructuras extranjeros. Tal es el caso de países que optan por sistemas de gobierno sustentados en el principio de Locke y Montesquieu; que han prevalecido por siglos en países de Occidente. Como sabemos este sistema de gobierno realiza una división de las funciones del Estado ubicándolas en tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; pero a esta teoría clásica de la división de poderes hoy en día se le han agregado algunas variantes en su organización, diseminándose entre otros aspectos la rigidez con la que anteriormente se estructuraban las funciones de cada poder, cuando se limitaban al ejercicio exclusivo de su función en un sentido básicamente literal. Situación que en la actualidad no favorecería a las demandas y necesidades del Estado contemporáneo.

Una muestra de estas transformaciones en las funciones de las instituciones del Estado Mexicano en las que ha sido más notoria su evolución inclusive al grado de flexibilizar aquellas funciones que corresponden a cada uno de los Poderes de la Unión, e inclusive se ha sumado a la estructura gubernamental organismos autónomos; esta indubitable transformación representa sin duda la directriz hacia la simplificación de actividades en los poderes del Estado y al control constitucional de los actos de gobierno, pero principalmente la búsqueda del bienestar general que reclama nuestra Nación.

Una muestra de la plasticidad en las funciones de estos poderes de la Unión, se da al interior del Poder Ejecutivo, el cual a través de sus órganos le compete realizar actos administrativos que al consolidarse conforman el denominado Procedimiento Administrativo; este procedimiento o trámite administrativo se estructura con una serie de fases que incluyen actuaciones cuyo desarrollo es

análogo a las etapas procesales de los juicios del orden civil o penal que competen a las funciones básicas del Poder Judicial.

Esta diversidad de funciones de tipo administrativo, legislativo y judicial existe al interior de cada uno de los Poderes de la Unión, ya que actualmente estos poderes no podrían realizar sus funciones básicas sin apoyarse en otras funciones que le son inherentes al cualquiera de los otros poderes; tal es el caso como lo decíamos del Procedimiento Administrativo que se realiza como parte de las funciones esenciales del Poder Ejecutivo, el punto neural en estas funciones al tratarse de actuaciones administrativas que estructuran actos jurisdiccionales, pero que a la vez son realizados por órganos administrativos; tal circunstancia vuelve vulnerable al procedimiento administrativo dado que sus fases se desarrollan por órganos ajenos a los que se dedican a la impartición de justicia haciendo del procedimiento administrativo blanco perfecto para la comisión de actos ilegales y de atropellos a los derechos de los administrados, situación que se torna más complicada cuando el administrado se defiende contra estos actos a través de los medios de defensa ordinarios establecidos para tales efectos, debido a que la instancia que conoce y resuelve de este medio de defensa, es precisamente la misma (en algunos casos el superior jerárquico o algún departamento encargado de atender medios de defensa, pero finalmente es el mismo órgano administrativo) que resolvió el procedimiento administrativo.

Ante estas circunstancias el Estado Mexicano ha buscado garantizar la legalidad y el resguardo de los derechos de los administrados, estableciendo tribunales especializados que vigilen los actos y procedimientos administrativos que se estiman violatorios de derechos; tribunales a los que el administrado podrá acudir a entablar contienda en contra de la Autoridad Administrativa que en su fallo del Procedimiento transgrediera su derechos o haya cometido actos ilegales en el mismo.

Estos tribunales que cuentan con jurisdicción en cuanto a grado, cuantía, territorio y desde luego materia, existen tanto a nivel federal como estatal, a fin de ofrecer al administrado la cercanía de la justicia administrativa.

Es así como nace a la vida jurídica el Procedimiento Contencioso Administrativo, encargado de resolver conflictos entre dos actores muy específicos: el administrado y la administración pública; concibiéndose como un procedimiento que debe observar los principios del debido proceso, legalidad, celeridad, entre otros. En el desarrollo de este procedimiento se requiere que la autoridad jurisdiccional analice por una parte la actuación administrativa de la autoridad pública y por la otra; estudie el alcance de las argumentaciones vertidas por el administrado en concordancia con la norma a fin de emitir una resolución que determine si se ha transgredido los derechos o si la autoridad actuó en el marco de legalidad. Sin embargo puede suceder que las determinaciones de este juzgador no satisfagan la pretensiones de alguna de las partes; dando lugar a la interposición de medios de impugnación en contra de la opinión del tribunal contencioso. Los alcances y la idoneidad de estos medios de impugnación como mecanismo para encauzar el proceso hacia las proposiciones del recurrente, constituyen el tema central de este trabajo de investigación; de tal suerte que el objetivo principal de este estudio se traduce la exposición de propuestas alternativas a la interposición de los recursos en el procedimiento contencioso.

Buscamos también en este trabajo hacer notar que la interposición de un medio de impugnación, da lugar a que el fallo sea argüido a través del juicio de garantías; situación que al materializarse se vuelve contraria al principio de impartición de justicia pronta y expedita, por la dilación que se produce en el desarrollo del procedimiento contencioso.

Otro aspecto más que buscamos dilucidar a través de las líneas de este documento, es el relativo al análisis de la diversidad de medios de impugnación en el procedimiento contencioso, lo cual es contrario a la sencillez e informalidad que

se pretende para éstos en la propia norma y que la jurisprudencia ha buscado interpretar y dar cabida a medios de impugnación sin mayores formalidades, sin embargo paradójicamente al avance de los criterios jurisprudenciales se han erigido ordenamientos jurídicos que continúan padeciendo de retrasos filosófico-jurídicos en la concreción de los medios de impugnación; aunado a que los recursos del procedimiento administrativo tienen mayores ventajas de acceso y procedencia en relación con los recursos en el procedimiento contencioso; pareciera que en este último la norma que rige por su contenido está dirigida hacia la autoridad olvidando la racionalidad lógico-jurídica del administrado.

En razón de lo anterior, esta investigación se ha estructurado bajo criterios analítico sintéticos partiendo de lo general a lo particular en los estudios doctrinarios que expresan los principios del procedimiento, en contraste con las disposiciones legales y los criterios jurisprudenciales sobre el tema, a fin de construir una plataforma jurídica sustentada en el derecho comparado que de lugar a conclusiones y propuestas sobre la idoneidad, existencia y alcances de los medios de impugnación en el procedimiento contencioso. Así, la delimitación y el contenido de este trabajo parte de aspectos generales: en el Capítulo Segundo encontramos el marco teórico que da inicio con el estudio de los antecedentes de la justicia administrativa y los medios de impugnación. Subsecuentemente, encontramos el estudio de los conceptos de acto y procedimiento administrativo, sus elementos y fases y principios que lo rigen. También incluimos en este apartado lo relativo a las generalidades del Procedimiento Contencioso y concluimos el contenido de este Capítulo con breves consideraciones sobre el juicio de amparo. Con estos antecedentes se estructura el Capítulo Tercero, en donde se propone un estudio comparado que analiza pormenorizadamente los medios de impugnación en los procedimientos contenciosos a nivel Federal, Distrito Federal y Estado de Michoacán, estudiando su procedencia, los plazos que los rigen, entre otros aspectos; en ese mismo apartado, se pretendió dar una visión más amplia sobre estas figuras y también se buscó trascender a la opinión de otras legislaciones extranjeras, por lo que se realiza un segundo estudio

comparado en relación a la legislación nacional contenciosa administrativa de la República de Argentina y concretamente a sus medios de impugnación. Así, finalmente construimos en el Capítulo Cuarto nuestras opiniones vertidas en las conclusiones y recomendaciones.

Contando con esta estructura, el estudio que a continuación se presenta invita en su contenido a desarrollar trabajos jurídicos en distintos planos: desde el litigio, la actividad legislativa, la jurisdiccional tanto en la potestad juzgadora como en la actividad jurisprudencial; para efecto de que se revalore el derecho como un instrumento de transformación social, más aún cuando se trata ramas de derecho público.

# **CAPÍTULO I**

## **METODOLOGÍA**

### **1. PROYECTO DE TESIS**

#### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La división de poderes adoptada por la forma de gobierno mexicano ha tenido diferentes etapas al grado de que anteriormente se percibía una preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial. Hoy, se ha buscado alcanzar una verdadera autonomía en dichos poderes; sin embargo la autonomía ha generado ciertas dificultades al interior de cada poder que le permita desarrollar de manera transparente su función, por citar un ejemplo el Poder Ejecutivo realiza además de sus funciones propias, también aquellas que son legislativas o judiciales, principalmente en esta última función existen ciertas deficiencias que son urgentes de resolver.

En este documento se ha de analizar un aspecto al interior del Poder Ejecutivo que realiza funciones también jurisdiccionales, caso concreto las funciones que realizan los tribunales administrativos que conocen de las inconformidades del gobernado frente a los actos de la autoridad administrativa, instaurando juicios contenciosos administrativos. Sin embargo, para la autoridad (ya sea federal o estatal) que le corresponde analizar la legalidad de los actos de la Administración Pública, pueden presentarse también ciertas vicisitudes al momento de interpretar la ley o impartir la justicia administrativa. Es este el momento donde se presenta una inconformidad por parte del administrado ahora no se hace exigible ante los actos de la autoridad que emitió el acto originario del juicio contencioso, sino ante la autoridad que se encarga de velar por la legalidad de los actos aquella autoridad emisora.

El conocimiento de los medios de impugnación que permiten al administrado hacer reconsiderar al Tribunal sobre su juicio y en todo caso detener el alcance de una

imposición o ratificación de una sanción indebida, es además de un medio de defensa adicional dentro del propio medio de defensa (juicio contencioso) que da lugar a la aplicación justa de la ley. No obstante, la trascendental importancia de hacer valer estos recursos, existen obstáculos que impiden al gobernado acercarse a estas oportunidades adicionales; uno de estos problemas se traduce en la diversidad de recursos que existen en las diferentes legislaciones administrativas, lo cual le resulta muchas veces complicado al gobernado sobre cómo elegir determinado medio de impugnación. En este punto cabe hacer mención que si bien es cierto que cada recurso dentro del juicio contencioso trae consigo una finalidad específica, también lo es que los nombres de los recursos varían de una legislación a otra, situación que confunde al administrado. Es por ello que bajo la metodología de derecho comparado se apunta a unificar y armonizar tanto el lenguaje jurídico como de la presencia de instituciones y figuras jurídicas dentro los ordenamientos ya sean regionales, nacionales e inclusive internacionales; todo ello con el propósito de hacer más accesible la norma a sus destinatarios.

Otra situación que vuelve complejo el hecho de “recurrir una resolución” es que existe una pluralidad de recursos administrativos delimitados por las legislaciones federales o estatales, donde la soberanía de los Estados ha permitido determinar entre la existencia o no de un recurso administrativo que procede en un juicio federal y su posible inclusión en un juicio estatal, lo cual reduce a la justicia administrativa a una “compilación de retazos de medios de impugnación”, situación que fragmenta la impartición de justicia en un Estado de Derecho.

## **1.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

En materia administrativa existe una diversidad de medios de impugnación, muchos de ellos tienen denominaciones distintas y producen efectos similares; sin embargo estas denominaciones vuelven complejo el acceso para el administrado para promover tales recursos ya que los alcances y términos de interposición pueden variar de una legislación a otra. Por otra parte, el principio de soberanía le

permite al Estado determinar la procedencia o no de diferentes medios de impugnación en sus procedimientos administrativos, supeditándose el acceso a la justicia administrativa a los principios y figuras jurídicas que contemple cada Entidad Federativa.

Aunado a lo anterior, la procedencia de los medios en el procedimiento contencioso da lugar a la posible interposición del juicio de garantías en contra de las resoluciones que aquellos durante el proceso, acción que es muy factible de llevarse a cabo debido a que se trata de la misma instancia jurisdiccional la que conoce y resuelve el medio de impugnación (caso análogo al del recurso ordinario en el procedimiento administrativo); sin embargo al llegar al juicio de garantías, se puede hacer un recuento de la duración del procedimiento contencioso, arrojándose el resultado de que se convirtió en un procedimiento dilatorio, situación totalmente contradictoria a la esencia de un juicio que por su naturaleza debe caracterizarse por la celeridad en sus actuaciones.

Estos supuestos dan cuenta de que promulgación y reforma de ordenamientos jurídicos; en este caso, de materia contenciosa administrativa debe caracterizarse por su dinamismo y adaptación oportuna y adecuada de la norma a los constantes cambios de la vida social de otra manera el procedimiento contencioso administrativo se vuelve estático y rígido lo cual lo aleja de su cometido y de los principios en que se sustenta.

### **1.3. OBJETIVO GENERAL**

Analizar en forma comparada el contenido de los recursos administrativos en la normatividad contenciosa administrativa Federal, del Distrito Federal y en el Estado de Michoacán, para observar similitudes y diferencias en estas figuras procesales y determinar sus alcances.

### **1.3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Determinar si los procedimientos contencioso-administrativos existentes en la LFPCA, LA LTCADF y el CJAEMO contienen los principios y garantías de legalidad, seguridad jurídica, certeza jurídica y debido proceso para el administrado.
2. Destacar los alcances y efectos en defensa administrativa de los medios de impugnación en los procedimientos contenciosos de las legislaciones señaladas.
3. Identificar las diferencias que se presentaran en la comparativa de los medios de impugnación de los procedimientos contencioso administrativos.
4. Identificar si cabe la posibilidad de concluir un procedimiento contencioso administrativo cuando se atendieron debidamente los principios que rigen al procedimiento en las etapas procesales del mismo.
5. Analizar la autonomía de las Autoridades que resuelven los medios de impugnación en los procedimientos contencioso administrativos.
6. Analizar si pudieran plantearse otras vías alternas de impugnación a los recursos dentro del procedimiento contencioso administrativo.
7. Analizar la conveniencia de sistematizar una identidad de medios de impugnación y del lenguaje jurídico en las legislaciones de lo contencioso-administrativo a nivel federal y estatal.

#### 1.4. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. ¿Se contemplan en los procedimientos contencioso-administrativos de la LFPCA, la LTCADF y el CJAEMO los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza jurídica y debido proceso?
2. ¿Cuáles son alcances y efectos en defensa administrativa de los medios de impugnación en los procedimientos contenciosos en las legislaciones señaladas?
3. ¿Existen diferencias en la comparativa de los medios de impugnación en los procedimientos contencioso administrativos?
4. ¿Cabe la posibilidad de concluir un procedimiento contencioso administrativo si se atendieron debidamente los principios que rigen al procedimiento en las etapas procesales del mismo?
5. ¿Existe autonomía en las Autoridades que resuelven los medios de impugnación en los procedimientos contenciosos?
6. ¿Existe la posibilidad de plantear otras vías alternas de impugnación a los recursos dentro del procedimiento contencioso administrativo?
7. ¿Es conveniente sistematizar la identidad en los medios de impugnación y en el lenguaje jurídico en las legislaciones de lo contencioso-administrativo a nivel federal y estatal?

## 1.5. CUADRO DE CONGRUENCIA METODOLÓGICA.

Congruencia del planteamiento			
Título	Objetivo general	Objetivos específicos	Preguntas de investigación
<p>ALCANCES DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS FEDERAL, DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MICHOACÁN (ESTUDIO COMPARADO)</p>	<p>Analizar el contenido de los recursos administrativos en la normatividad contenciosa administrativa Federal, del Distrito Federal y en el Estado de Michoacán, para observar similitudes y diferencias en estas figuras procesales y determinar sus alcances.</p>	<p>Determinar si los procedimientos contencioso-administrativos existentes en la LFPCA, LA LTCADF y el CJAEMO contienen los principios y garantías de legalidad, seguridad jurídica, certeza jurídica y debido proceso para el administrado.</p>	<p>¿Se contemplan en los procedimientos contencioso-administrativos de la LFPCA, la LTCADF y el CJAEMO los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza jurídica y debido proceso?</p>
		<p>Destacar los alcances y efectos en defensa administrativa de los medios de impugnación en los procedimientos contenciosos de las legislaciones señaladas.</p>	<p>¿Cuáles son los alcances y efectos en defensa administrativa de los medios de impugnación en los procedimientos contenciosos en las legislaciones señaladas?</p>
		<p>Identificar las diferencias que se presentaran en la comparativa de los medios de impugnación de los procedimientos contencioso administrativos.</p>	<p>¿Existen diferencias en la comparativa de los medios de impugnación en los procedimientos contencioso-administrativos?</p>
		<p>Identificar si cabe la posibilidad de concluir un procedimiento contencioso administrativo cuando se atendieron debidamente los principios que rigen al procedimiento en las etapas procesales del mismo.</p>	<p>¿Cabe la posibilidad de concluir un procedimiento contencioso administrativo si se atendieron debidamente los principios que rigen al procedimiento en las etapas procesales del mismo?</p>
		<p>Analizar la autonomía de las Autoridades que resuelven los medios de impugnación en los procedimientos contencioso administrativos.</p>	<p>¿Existe autonomía en las Autoridades que resuelven los medios de impugnación en los procedimientos contenciosos?</p>
		<p>Analizar si pudieran plantearse otras vías alternas de impugnación a los recursos dentro del procedimiento contencioso administrativo.</p>	<p>¿Existe la posibilidad de plantear otras vías alternas de impugnación a los recursos dentro del procedimiento contencioso administrativo?</p>
		<p>Analizar la conveniencia de sistematizar una identidad de medios de impugnación y del lenguaje jurídico en las legislaciones de lo contencioso-administrativo a nivel federal y estatal.</p>	<p>¿Es conveniente sistematizar la identidad en los medios de impugnación y en el lenguaje jurídico en las legislaciones de lo contencioso-administrativo a nivel federal y estatal?</p>

Fuente: En base a la investigación propia.

## 1.6. JUSTIFICACIÓN

**Conveniencia.** El presente trabajo pretende responder a la necesidad de que el administrado cuente con la seguridad jurídica de que las resoluciones que le emite la autoridad administrativa o fiscal, puedan ser modificadas a futuro y de este modo evitar, las violación de principios generales en los que descansa el derecho tributario como parte especial del derecho administrativo.

**Relevancia social.** Brindar certeza jurídica a los administrados es una necesidad y una obligación en un Estado de Derecho, el presente trabajo busca precisamente analizar los alcances jurídicos de los medios de impugnación en los procedimientos administrativos federal, estatal y del Distrito Federal a fin de que se logre conocer los efectos de estos medios de impugnación y se pueda alcanzar esa seguridad jurídica en el procedimiento contencioso administrativo.

**Valor teórico.** Siendo el derecho administrativo y más aún el derecho contencioso administrativo una rama joven del derecho, resulta incipiente la bibliografía en relación con los temas que se abarcan en este campo del derecho público, por lo que justamente con el presente trabajo, que aspira a enriquecer el acervo cultural y científico a fin de contar con más elementos que nos permitan alcanzar un acercamiento gradual a diferentes ordenamientos en materia contenciosa administrativa, procurando un mayor entendimiento entre sus principios y reglas procesales, mejora y unificación del lenguaje jurídico y por que no, también sentar precedentes para la unificación o armonización de los distintos ordenamientos que regulan el procedimiento contencioso administrativo; y todo ello con el fin de alcanzar una justicia administrativa más asequible.

**Implicaciones prácticas.** El presente trabajo analiza los alcances y efectos de la interposición de los medios de impugnación en diferentes puntos geográficos así como en el grado y la materia que competen al nivel federal y local dentro de los procedimientos contenciosos administrativos.

**Utilidad metodológica.** El presente trabajo hace una aportación a la investigación sistemática comparada ya que el apoyo del derecho comparado como instrumento de conocimiento y por lo tanto método jurídico en el que nos basamos para realizar este estudio permite obtener una concepción amplia sobre la definición, su estructura, los alcances y principios en que se sustentan los medio de impugnación en distintos puntos geográficos; que gracias a esta metodología, es posible establecer conclusiones derivadas del “cotejo” a las disposiciones de las legislaciones seleccionadas, constituyendo una de las pocas investigaciones que existen a la fecha.

### **1.7. SUJETOS DE INVESTIGACIÓN**

En este trabajo encontramos como sujetos de investigación, al Administrado y la Administración Pública como autoridad que emitió el acto a través del funcionario facultado para emitir el acto que dio origen que se acudiera a la instancia contenciosa administrativa.

Por otro lado tenemos, a la Autoridad Jurisdiccional Administrativa (autoridad que conoce del Procedimiento Contencioso Administrativo) que resuelve procedimientos contenciosos administrativos y sus medios de impugnación.

### **1.8. UNIVERSO DE TRABAJO**

Tribunales contenciosos administrativos en el Estado de Michoacán, a nivel federal y su comparativa con los Tribunales contenciosos Administrativos en el Distrito Federal, enfocados a la tramitación y resolución de los medios de impugnación.

# **CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO**

## **LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVA**

### **2.1. ANTECEDENTES**

#### **2.1.1. DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

Como parte de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran la garantía de la legalidad y la seguridad jurídica del particular, que permitirá al administrado hacer exigible en este caso de la Autoridad Administrativa sujetar su actuación a lo establecido en la ley.

Este apartado muestra los antecedentes que rodean los derechos que posee el administrado para protegerse del órgano administrativo que haya dictado una sentencia definitiva a través de un juicio en el que la pretensión de aquel será una reparación o la nulidad del acto violatorio ó declarar su ilegalidad.

La información más relevante sobre los antecedentes históricos del Juicio Contencioso Administrativo, tiene lugar en Europa, concretamente en Francia y en España en 1849. No obstante veremos como México mostró avances de justicia administrativa en un periodo que no distó en temporalidad de las legislaciones de estos países europeos, entrando en vigor en 1853 en México la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

## FRANCIA

Dando inicio con los antecedentes históricos en Francia que tuvieron sus orígenes en la Antigua Comisión de los Contencioso Administrativo, siendo la antesala encargada de formar el expediente y de preparar el envío de la queja llevada Asamblea General del Consejo, la cual ejercía la justicia administrativa de acuerdo con las afirmaciones de Adolfo Treviño e Iván Ramírez quienes citan a Teodosio Lares que en el siglo XIX explicara las etapas procesales del lo que se conoce ahora como el juicio contencioso administrativo:

*“Presentada la demanda al prefecto, como presidente del consejo de prefectura y depositada en la secretaría del prefecto, se le da aviso de ella por vía administrativa a la parte contraria, de cuyo interés se trate comunicándole los documentos o piezas que se hayan presentado. Este aviso tiene lugar de citación y emplazamiento. Siguiese luego la instrucción administrativa, que se forma por escrito a no ser que se trate de contravenciones a policía urbana, en cuyo caso el consejo juzga mediante un proceso verbal. El Consejo provee todos los decretos preparatorios para la instrucción de la causa, y ordena el examen de peritos, vista de ojos, información de testigos y demás diligencias que se ofrezcan, observando el código de procedimientos civiles en todo lo que sea compatible con la celeridad administrativa. De manera que el juramento de los peritos, sus recusaciones, las declaraciones de sus testigos y sus tachas, deben ser admitidos en todos los casos previstos en el referido código. El Consejo puede también proveer los autos interlocutorios... formada la averiguación, sumaria se oye indispensablemente la defensa de la parte interesada. Este derecho de defensa es tan sagrado ante el tribunal administrativo, como ante cualquiera otra jurisdicción, de suerte que si la parte no ha presentado su defensa y el Consejo ha decidido en rebeldía tiene el derecho a oponerse a la decisión hasta a la ejecución que la condena. Concluida la instrucción y oída la defensa de la parte, se pronuncia la sentencia definitiva que debe ser motivada sobre cada uno de los capítulos de la demanda bajo pena de nulidad, y si impone alguna condenación debe ser citada la ley en que se funde... la sentencia definitiva puede ser reclamada por un tercer opositor, cuando ofende los derechos de una persona que no ha sido ni llamada ni representada en el litigio y que después no haya ratificado la sentencia por una ejecución voluntaria... la apelación al Consejo de Estado se impone de las sentencias definitivas, o de las interlocutorias. De los autos o decretos preparatorios no se apela sino juntamente con los definitivos, la apelación de las sentencias pronunciadas, en falta de pruebas, que no ha dado la parte no se admite, por que le queda el recurso de oposición... debe imponerse la apelación bajo pena de nulidad en el términos de tres meses contados desde el día siguiente al de la notificación que debe hacerse a la parte que ha sido condenada, y no incluyéndose el día en el que se concluye el plazo, según la regla que dice dies termine non computatur in término... Así una petición que da principio al litigio, una sentencia en juicio contradictorio, la notificación de cierta esta sentencia, y el recurso de apelación al consejo de Estado, dentro de tres meses, recurso que generalmente no tiene efecto suspensivo; he aquí todo el código de procedimientos del tribunal administrativo. El juicio es escrito, y a puerta cerrada, y en esto la organización es*

viciosa.... En la segunda instancia ante el Consejo de Estado, el debate marcha con más gravedad, las formas del procedimiento son amplias y se asemejan más a las formas judiciales.... El recurso de apelación se mejora por medio de un escrito firmado de abogado, se deposita en la secretaria y se notifica a la parte que ha litigado en primera instancia. Esta notificación se hace en virtud de la ordenanza que sea comunicada la cual debe también notificarse dentro del término de tres meses bajo la pena de la pérdida del derecho”<sup>1</sup>.

## ESPAÑA

Los antecedentes españoles destacados en la misma obra “Lecciones de Derecho Administrativo” de Teodosio de Lares, en 1852 parafraseado por los autores antes citados, permite evidenciar las formalidades que revestían al juicio contencioso administrativo de aquella época:

*“En los negocios contenciosos de la administración, la demanda se entabla ante el consejo provincial, y se presenta en la secretaría del jefe político, y éste manda que se de cuenta por la secretaría del consejo. Los poderes se entienden ampud acta, ante el secretario del consejo. Dada cuenta con la demanda el consejo manda dar traslado de ella a la parte contraria por el término de siete días y nombra consejero ponente, quien es el encargado de preparar, poner y fijar las cuestiones en quien los litigios se sustancian ante el.*

*El auto en que se manda el traslado, se notifica y verificada la contestación si se estima necesaria la réplica, y contrarréplica se concede para cada una el término de cuatro días. Terminada así la discusión, se mandan pasar las actuaciones al consejero ponente, y oída su propuesta, se recibe el negocio a prueba por el término que se estima conveniente, no excediendo de treinta días, y se señalan los hechos que deben probarse. Se reciben las pruebas, se examinan los testigos, los peritos y se practican todas las diligencias conducentes. Y concluidas, se señala día para la vista del negocio en audiencia pública, y se oyen los informes orales de los abogados de las partes. Se dan los autos por conclusos, y se pronuncia la sentencia por el consejo, la cual se firma por el vicepresidente y secretario.... Contra la sentencia de primera instancia, se admiten cuatro recursos, el de apelación ante el consejo real, el de aclaración de la misma sentencia, el de nulidad y el de rescisión. El de apelación debe interponerse precisamente dentro de diez días contados desde la fecha de la notificación de la sentencia. Admitiendo, se mandan pasar al consejo real las certificaciones de los escritos de demanda, contestación, réplica y contrarréplica, testimonio de la prueba practicada de la sentencia definitiva.... El de aclaración o interpretación de la sentencia, se interpone ante el mismo consejo que la pronunció, para que la aclare si es contradictoria, ambigua o confusa. El término para interponer el recurso es de cinco días. Del escrito en que se interpone, se da traslado a la contraria por un breve término y se manda sobreseer en la ejecución de la sentencia, dada la contestación se cita para la visita y se pronuncia el auto aclaratorio dentro del tercer día.... Todo defecto cometido en la sustanciación y fallo del juicio, si es*

---

<sup>1</sup> TREVIÑO GARZA Adolfo. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. pp. 5-8.  
RAMIREZ CHAVERO Iván. *El Juicio Contencioso Administrativo*. pp. 21-24.

*de tal gravedad que le priva de su validez, y de sus efectos, da lugar al recurso de nulidad, para el cual se concede el mismo término que el de la apelación. Si la nulidad es de procedimiento, el recurso debe imponerse luego ante el mismo consejo provincial, a fin que lo reforme, y si es de la sentencia por su contenido, solo puede interponerse después de ella ante el consejo real.... Contra la sentencia dictada en rebeldía, hay el recurso de rescisión, que tiene por efecto abrir el juicio al rebelde que acuda a exponer sus excepciones. Debe solicitarse dentro de los quince días siguientes al de la publicación de la sentencia, o dentro del término que se haya señalado al contumaz en la misma sentencia. Presentando el escrito en el que se solicita, se señala al reclamante un término, que no pueda exceder de la mitad del ordinario para que dentro de él exponga y justifique sus excepciones. Y luego se pronuncia la sentencia, de la que se pueden interponer los recursos de apelación, aclaración o nulidad o nulidad según los casos.... La segunda instancia debe seguirse ante el consejo real precisamente por los abogados del mismo consejo, de manera que las partes tienen necesidad de dar o de sustituir los poderes en ellos para que sigan la instancia. Presentando el escrito en que se mejora la apelación, se manda dar copia de él al apelado. Este contesta del término de veinte días, y se concede réplica si se estima necesario. Se da traslado al fiscal, y dándose por concluida la discusión escrita, por la sección de lo contencioso que ha instruido la causa, se manda poner en conocimiento del vicepresidente del consejo, a efecto de que se señale el día para la visita. En audiencia pública se oyendo los informes de los abogados y se pronuncia la sentencia, o más bien la resolución del consejo que en consulta pone al rey, quien decide aprobándola”<sup>2</sup>*

## MÉXICO

En México, los antecedentes históricos de la denominada justicia administrativa, se construyeron a partir de la propuesta del tratadista que hemos venido haciendo referencia: Don Teodosio de Lares, quien influenciado por la legislación y las instituciones francesas, desarrolló un proyecto sobre la “*Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853<sup>3</sup>, mejor conocido como la *Ley de Lares*.

Según las afirmaciones de Adolfo Treviño Garza, esta legislación provocó disturbios y confusión en el derecho mexicano, al grado de ser declarada inconstitucional debido a que no resultaba compatible con la división de poderes estipulada en la Constitución, ya que la existencia de un tribunal administrativo fusionaba los poderes Ejecutivo y Judicial en el Presidente de la República, en todo lo relacionado con la materia administrativa, estas ideas fueron expuestas en

---

<sup>2</sup> *Idem*

<sup>3</sup> TREVIÑO GARZA, *Op cit.* 9.

esa época por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Ignacio L. Vallarta.

Dada la importancia de esta legislación precisada en 14 artículos, resulta fundamental conocer su contenido, por ser considerada la base que diera lugar a la instauración de las instituciones hoy en día tienen el cometido de vigilar por la equidad y legalidad administrativa.

*LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*  
*Mayo 25 de 1853<sup>4</sup>*

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

*Art. 2º Son cuestiones de la administración las relativa a:*

- I. A las obras públicas.*
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.*
- III. 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.*

*Art. 3º. Los Ministros del Estado, el Consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, 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.*

*Art. 4º. Habrá en el 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.*

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

*Art.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 sólo votará en caso de empate para decidirlo.*

*Art. 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 mismo una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la*

---

<sup>4</sup> *Idem*

*demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.*

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

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

*Art. 10. Los tribunales en los negocios de habla el Art. 7º, sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.*

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

*Art. 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.*

*Art. 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.*

*Art. 14. Instalada ya sea en la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a la ley.*

Como se puede apreciar esta ley forma parte de un primer acercamiento a las cuestiones de la administración integrando en la materia contenciosa administrativa los asuntos relativos a la materia fiscal, el procedimiento administrativo de ejecución y la generalidad de la materia administrativa.

En la siguiente serie histórica<sup>5</sup>, se buscó resumir los aspectos más relevantes que en materia contenciosa administrativa han existido en México desde Teodosio de Lares, hasta nuestros días.

---

<sup>5</sup> El formato de la serie histórica es un planteamiento personal, la información que la integra es resultado del análisis, síntesis y paráfrasis de los autores Adolfo Treviño Garza, Iván Ramírez Chavero, Felipe Tena Ramírez y Guillermo F. Margadant.

<b>No.</b>	<b>Fecha</b>	<b>Ley</b>	<b>Contenido</b>
1	25 de mayo de 1853	Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo	Primera ley que brinda protección al administrado contra los actos autoridad administrativa. Fue declarada inconstitucional por que el titular del Ejecutivo Federal, tendría bajo su mando dos poderes: Ejecutivo y Judicial.
2	5 de febrero 1857	Constitución Federal	El Art. 97 fracción I, señalaba que los Tribunales de la Federación conocerían de controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, criterio que se aplicó mediante los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, que regulaban procedimientos en juicios seguidos por los administrados contra autoridades administrativas federales principalmente en materia de nacionalidad, expropiación y patentes.
3	10 de febrero de 1927	Ley de la Tesorería de la Federación	Estableció un juicio de oposición, en contra de las reclamaciones fiscales, substanciado ante los Juzgados de Distrito de la jurisdicción del opositor. Además de que este juicio de oposición era necesario ser agotado para poder acudir al Juicio de Amparo.
4	27 de agosto de 1936	Ley de Justicia Fiscal	Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, que de acuerdo con esta ley este Tribunal tenía una jurisdicción delegada, ya que los fallos se dictaban a nombre del Poder Ejecutivo.(aún y cuando el Ministro Vallarta formulara críticas al respecto.
5	1º de enero 1939	Código Fiscal de la Federación	Que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, incorporando también lo referente a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, en un procedimiento económico y coactivo, contemplando infracciones y sanciones.
6	19 de enero de 1967	Nuevo Código Fiscal de la Federación y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.	En defensa del administrado. En el capítulo de los recursos se encuentra el de queja. Inicialmente la competencia de este tribunal era exclusivamente en materia tributaria, con el tiempo se fue ampliando, para conocer de procedimientos en contra del IMSS,

			asuntos de pensiones, prestaciones del los miembros del Ejecutivo, Fuerza Aérea o de la Armada Nacional, responsabilidad de servidores públicos, infracción a normas administrativas federales. Fue entonces que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir las resoluciones por contradicción de tesis 85/98, 139/99, considerando que el Tribunal Fiscal de la Federación debía considerarse un tribunal de lo contencioso administrativo.
7	1 de enero de 2001	Reformas al Código Fiscal de la Federación	Al Tribunal Fiscal de la Federación, se le denominó Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Cuadro 1. Serie Histórica de los antecedentes de lo contencioso administrativo en México.**

La apreciación de estos antecedentes históricos dan cuenta del retraso procesal en la parte contenciosa del derecho público en relación con el orden jurídico que regía las relaciones de derecho privado, sin embargo existen sin duda auténticos avances garantistas en este régimen jurídico europeo: Francia se destaca por aspectos que se mantienen vigentes hoy en día dentro del juicio contencioso administrativo tales como el derecho de audiencia y la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles. Por otra parte se encuentra presente el principio de celeridad administrativa, la fundamentación y motivación como pilares de la actuación de la autoridad que dicta el fallo en el juicio contencioso administrativo.

Siendo el juicio contencioso administrativo un mecanismo que permite al gobernado defenderse de actos de autoridad ilegales, carentes de fundamentación y motivación, en la revisión de los antecedentes históricos del juicio contencioso administrativo español se alude a la existencia de cuatro recursos administrativos de acuerdo al procedimiento y que gracias a la presencia de éstos se ratifica la posibilidad de que el gobernado argumente su defensa contra los actos de autoridad que emitió el acto administrativo y contra la resolución de quien revisara

la procedencia o no de dicho acto. Por tal razón las referencias españolas cimientan el perfeccionamiento del juicio contencioso administrativo.

Para México, constituir la justicia administrativa no fue tarea fácil el primer indicio de equidad administrativa administración-administrado fue suprimido por la rigidez con que se desplegaba la tesis de división de poderes, es decir la funciones del Estado estaban estrictamente delimitadas, sin posibilidad de desarrollar funciones administrativas de carácter material en los poderes judicial y legislativo, tampoco se facultaba al titular de ejecutivo para realizar funciones judiciales. Y según se aprecia en la serie histórica la justicia administrativa tuvo que evolucionar y encontrar su autonomía en un poco más de un siglo para poder crear una institución que paradójicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tiene rango de autonomía, situación que prevalece desde las afirmaciones del Ministro Vallarta.

### **2.1.2. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

Antes de continuar, cabe recordar que durante el desarrollo de este trabajo, se hará la distinción sucinta entre Justicia administrativa, procedimiento contencioso administrativo y medios de impugnación, que efectivamente los tres conceptos forman parte de un todo contencioso administrativo, sin embargo la metodología seguida en este trabajo así lo establece, por lo que en todos los apartados del presente documento, se parte de lo general a lo particular.

Una vez, aclarado lo anterior desarrollaremos lo relativo a los antecedentes históricos de los medios de impugnación, que si bien es cierto al momento de ser analizados se apreciará que éstos son vistos desde una época antigua, es decir abarcan varios periodos históricos, desde la Antigüedad hasta la Época contemporánea; este planteamiento se realizó considerando que son los medios

de impugnación en materia administrativa el tema central de este trabajo y en razón de ello se sustenta en estudio de la evolución de esta institución procesal.

Sabemos que el derecho es producto del conjunto de valores de una sociedad y que este orden ético se ha encontrado regido la mayoría de las veces por una divinidad, siendo el caso del pueblo de Israel, donde se acuñó el término “impugnación”, como una situación particular donde intervenía la ley divina, el rey y otra figura “carismática”:

*“La impugnación es el nombre la transgresión a las normas divinas que el rey debería observar, podía provenir de otra instancia carismática que también participara de lo divino que en caso de Israel lo fueron los profetas, quienes no sólo podían impugnar un acto “injusto” del rey, sino incluso calificarlo de injusto condenarlo por haber faltado a los preceptos divinos. Los profetas como instancia de cuestionamiento e impugnación del poder público 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...”*

Estas afirmaciones dan cuenta del surgimiento de medios de impugnación en la Época Antigua, que efectivamente se trataba de una impugnación de tipo moral, sin embargo repercutía en la política y en el poder del soberano, por tanto en lo que hoy conocemos como poder ejecutivo, es decir estos profetas impugnaban en proceder o los actos administrativos del soberano.

Mas adelante con el transcurrir del tiempo, en Roma Clásica, surge la *provocatio ad populum*, de acuerdo con ésta cualquier ciudadano puede apelar contra los comicios en contra de la sanción impuesto por algún magistrado elegido en el comicio al que se acude, por tanto era considerado un proceso popular. A este medio de impugnación se suma la *“intercessio contra actos administrativos se daba al acudir un ciudadano solicitando el auxilium, no sólo del tribuno peblis, sino que podía acudir ante un magistrado para que éste ejerciera su veto o intercessio contra una decisión que le afectara.”*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> SANCHEZ, Pichardo Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. (2006), Porrúa, 7ª ed., México, p. 24

Con el surgimiento del Estado Moderno, se identifican ciertas características que lo distinguen de las antiguas formas de organización, entre éstas destacan la laicización y el surgimiento de los pactos sociales que sustentaran la razón de ser de Estado, que estipularan la obediencia y la emisión de órdenes jurídicos o mandatos confiriéndole al representante del Estado el poder coercitivo para imponer sanciones.

Por fortuna, el pensamiento liberal no iba a conceder todas las prerrogativas y potestades al capricho monopolístico de un gobernante; después de luchas de independencia, surgimientos de nuevas figuras organizacionales en el Estado, como el Parlamento (evolución que no ha sido a la fecha uniforme en todos los Estados) se instituye entonces un Estado que alcanza paz y seguridad que busca la prosperidad y el bienestar general es decir, tanto de su población como de la propia institución del Estado, buscando las condiciones que mejor favorezcan a la riqueza, esta situación generó el surgimiento del capitalismo dejando atrás al feudo medieval.

Este crecimiento del Estado, repercute también en la evolución de la justicia que en materia administrativa se resume en las afirmaciones que Alberto Sánchez Pichardo, vierte al respecto:

*“... los medios de impugnación contra actos administrativos tienen como fundamento de legitimidad y de existencia dentro del Estado moderno el que éste está limitado en cuanto a su imperium y poder, ya que sus facultades no son absolutas ni ilimitadas, y por tanto sus actos no pueden ser arbitrarios. Los actos ejecutivos del Estado deben constreñirse a las atribuciones que la ley le otorgue, expresamente y a aplicar la ley. Excederse de estas facultades expresas, implica actuar arbitrariamente fuera del marco legal al que también se encuentra sometido afectando derechos inherentes a la naturaleza humana... derechos intocables e inatacables por el Estado... de esta forma podemos percatarnos que los medios de impugnación contra los actos del Estado en su forma contemporánea... encuentran su justificación teórica en los pensadores políticos de la época como Locke, cuyo pensamiento será posteriormente desarrollado por los filósofos franceses del siglo XVIII como Rousseau, Montesquieu, y los filósofos alemanes Kant y Hegel”<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Sánchez, *Ibid* p. 48.

Los comentarios del autor en referencia apuntalan nuestra opinión sobre la evolución de la denominada justicia administrativa, los medios de impugnación que al parecer tuvieron antecedentes más antiguos aunque no se concibieron en otras épocas como formas de impugnar los actos ejecutivos sino más bien con otras connotaciones morales o políticas, sin embargo el pensamiento moderno, despliega una escala de valores en aras de proteger y garantizar los derechos de los hombres frente a los actos autoritarios del monarca que dejó de ser visto como un dios, confinándolo a la especie humana con defectos y virtudes, pero además lo hizo susceptible de valorar y evaluar sus actos, destacándose que su poder debe ser usado para servir y proteger a su pueblo, no para someterlo a sus caprichos en los cuales no existe justificación del proceder de sus actos. Así, con este pensamiento de bienestar común llega se aproximan los siglos XIX y XX donde se vislumbran los actos del ejecutivo fundados en la racionalidad de las leyes y las normas sociales, apoyadas en principios de razón.

Pero las tendencias económicas y políticas de la sociedad contemporánea del siglo XX, reformulan el sentido de los medios de impugnación contra los actos del Estado, dejando atrás las dimensiones de justicia social y bienestar común del liberalismo de los siglos precedentes. Delegando así en la filosofía y el derecho la labor fundamental de un discurso teórico en el que la noción de justicia y ética no se pierda en el instrumentalismo<sup>8</sup> de las estrategias económicas neoliberales. Frente a esta grave situación el derecho público del cual forma parte el derecho administrativo, se encuentra supeditado a la política neoliberal, en manos de los poderes del Estado que ahora conminan con máximas éticas neoliberales enfocadas hacia nuevas concepciones de bienestar cuyo fin implícito es legitimar la “planificación del Estado” que selecciona los ideales y los principios que ahora servirán a éste para alcanzar sus fines económicos y políticos y, no el bienestar común y la justicia social en su población, haciendo a un lado la importancia de la

---

<sup>8</sup> En el recorrido histórico de la crisis de valores, Severo Iglesias define al instrumentalismo “...que toma todo como un medio, incluyendo a los valores, para conseguir un fin: la ganancia para los capitales, el poder para las organizaciones, la sobrevivencia para las mayorías...” . Véase: IGLESIAS, Severo. *Valores y sociedad*. (2000). 1ª ed. Tiempo y obra. México. p. 32.

justicia como sustento del estado de derecho y consumiendo las garantías de seguridad y certeza jurídica, debido proceso, previa audiencia, equidad e igualdad contenidas en un pacto federal en el que los poderes del Estado “concurrentes” para otorgar a sus actos constitucionalidad y legitimidad. Y contradictoriamente bajo el argumento de interés público, los actos de autoridad cobran otro sentido contrapuesto al interés social de una manera casi imperceptible que logra incidir en la conciencia social a fin de dejar la planeación y organización en el Estado y los grupos supranacionales que tienen el control económico. En este sentido, parafraseamos las afirmaciones de Alberto Sánchez Pichardo, quien comenta que corresponde entonces al jurista o abogado de hoy realizar un esfuerzo principalmente en el ámbito del derecho administrativo ya que frente a la tendencia de la tecnificación de lo social, se deben reformular y repensar mecanismos fundamentados en la ética, la justicia, la equidad y la participación, para incrementar la capacidad de los administrados para controlar los actos del Estado.

En este caso, el análisis de este estudio versa en conocer como el administrado puede impugnar los actos administrativos autoritarios, es decir aquellos infundados y carentes de motivación o cuando su existencia se encuentre viciada, así obtendremos elementos para fundar una demanda en contra de esos actos, cuya existencia y efectos vulneran los derechos fundamentales de los administrados.

Se analizará también si en la actualidad esos órganos encargados de impartir justicia administrativa o limitan su función a analizar la legalidad de los actos administrativos.

## 2.2. ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 2.2.1. EL ACTO JURÍDICO

Antes de dar inicio con la teoría del Acto Administrativo, valdría la pena recordar las características esenciales y el concepto general del Acto Jurídico en general dentro de la teoría general del Derecho. Inicialmente podríamos decir que se trata de un hecho voluntario que crea, modifica o extingue derechos y obligaciones. Sin embargo, esta definición resulta muy general para analizar un concepto jurídico que reviste tanta importancia dentro del campo del derecho. Así nos permitimos apoyarnos en diferentes concepciones teóricas que trasladamos a este trabajo para su análisis, mismas que se detallan a continuación:

*“Acto jurídico: Es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones) y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido le concede el ordenamiento jurídico.*

*Podemos considerar que los actos jurídicos constituyen una especie o categoría dentro del conjunto de los hechos jurídicos, dado que estos últimos son todos aquellos acontecimientos que el orden normativo toma en consideración para atribuirles efectos de derecho (es decir son los sucesos que en el mundo fáctico realizan las hipótesis contenidas en las normas jurídicas) sin embargo determinar a que clase de hechos jurídicos se les debe ser asignado el término ‘acto jurídico’ es una cuestión que no existe acuerdo en la doctrina”<sup>9</sup>*

A partir de las citas anteriores, avanzaremos en lo relacionado con la clasificación del acto jurídico, que para su estudio la teoría jurídica lo ha dividido en las siguientes clases:

- Unilaterales
- Familiares
- Mortis causa
- De obligación y traslativos
- De Derecho Privado

---

<sup>9</sup> *Acto Jurídico*. Lengua Castellana Justina Prima Serie 2005v2 Copyright 1998-2005 LEJR-Jurídico Net. [www.juridico.net](http://www.juridico.net)

- De Derecho Público

Acorde con lo anterior, como se puede observar, la taxonomía del acto jurídico contempla actos jurídicos de derecho público, en los cuales se manifiesta de manera general la voluntad del Estado, que a través de la función pública se crean, extinguen, modifican, reconocen, transmiten, registran diferentes situaciones jurídicas.

### 2.2.1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo origina una serie de actos posteriores que dan lugar a otra serie de actos concatenados que juntos conforman el procedimiento administrativo y de manera indirecta también originan el procedimiento contencioso. En razón de ello el análisis del acto administrativo en este trabajo lo fundamentamos en las siguientes concepciones:

*“Se entiende por acto administrativo toda manifestación de la voluntad del poder Ejecutivo que genere, transfiera, modifique o extinga derechos y obligaciones, regulados por el Derecho Administrativo”.*<sup>10</sup>

Otra definición que consideramos importante citar, es la que nos ofrecen importantes tratadistas del Derecho Administrativo como son: Alfonso Nava Negrete y Enrique Quiroz Acosta quienes señalan que acto administrativo es:

*“...el acto que realiza la autoridad administrativa, expresa la voluntad de la autoridad administrativa creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. 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 de 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...”*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> DIAZ González Luis R. Conceptos Jurídicos Fundamentales. 1ª ed. Gasca. México. 2005. p.171.

<sup>11</sup> NAVA Negrete Alfonso y Quiroz Acosta Enrique. *Acto Administrativo*. En Diccionario de Derecho Administrativo. Coord. Jorge Fernández Ruiz. 1ª ed. Porrúa. México. 2003. p.2.

El punto de vista de Alberto Sánchez Pichardo sobre la naturaleza jurídica del acto administrativo, orienta la concepción que más adelante construiremos sobre este tema:

*La naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto ejecutivo y unilateral que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa, de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función del interés general o del interés público... En esencia el acto administrativo es individual y concreto, ya que su función conforme lo dispone el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, es la ejecutar la ley y proveer lo necesario para su exacta observancia. Sin embargo existen situaciones de excepción como el caso del Reglamento y del Decreto, que pueden contener mandamientos que son generales y abstractos.<sup>12</sup>*

Como podemos apreciar, estas definiciones son cada vez más completas, al incluir dentro de las facultades de los poderes legislativo y judicial la posibilidad de generar actos administrativos. Para completar este análisis los autores en referencia, es sus estudios citan a Andrés Serra Rojas quien brinda un concepto desde nuestro punto de vista, muy interesante y completo argumentando que el Acto Administrativo es:

*"... una declaración de la voluntad del conocimiento y 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, modifica, reconoce, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"<sup>13</sup>*

Estas definiciones se integran por conceptos fundamentales de derecho público que nos permiten observar claramente la distinción entre el acto jurídico y el acto administrativo, este último enmarcado en el concepto general del acto jurídico, pero también el análisis de estas definiciones nos deja ver que el acto administrativo, expresa la voluntad unilateral del Ejecutivo mediante su organización administrativa e interfiere en la esfera privada. Ahora bien, este acto

---

<sup>12</sup> Sánchez *Op cit* pp.59-60.

<sup>13</sup> *Idem.*

administrativo se presenta también en las actuaciones de los poderes legislativo y judicial, a través de actos administrativos que inciden de manera intraorgánica en la administración de estos poderes. Puntualizando con nuestra opinión, diremos que el acto administrativo es de manera general el acto que emana del Poder Ejecutivo a través de su aparato administrativo denominado administración pública, el cual tiene efectos de crear, modificar, transmitir, reconocer, extinguir derechos y obligaciones en la sociedad gobernada, que en este trabajo denominamos a los sujetos que la integran como “administrados”.

Al generar efectos en los administrados el acto administrativo puede ser únicamente declarativo o bien también puede constituirse en un acto de molestia. Es por ello que para no afectar los derechos de los administrados y respetar sus garantías individuales, el acto administrativo cuenta con elementos que lo distinguen y perfeccionan, así como también debe cumplir con ciertos requisitos.

Para entender mejor este tema, se hizo una recopilación de la opinión de diferentes autores, a través de un proceso analítico sintético de los elementos y requisitos de acto administrativo a fin de que sea observado de una manera general integrado por la composición de sus elementos y requisitos constitucionales.

## LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

De acuerdo a la importancia que representa para este trabajo el acto administrativo, se analizarán los elementos y los requisitos constitucionales que lo integran. A fin de entender mejor esta temática se realizó la consulta a diferentes tratadistas que han desarrollado estudios sobre el acto que emana del ejecutivo. El cual requiere de ciertos elementos, requisitos y condiciones para su constitución y legitimación.

Entre las **condiciones de legitimidad** destacan:

- **El sujeto**, que es el Estado y quien emite el acto administrativo, a través de sus órganos estatales, plenamente facultados de jurisdicción para tales efectos.

Por lo que respecta a los **Elementos constitutivos** del acto administrativo, se identifican los siguientes:

- La **declaración de la voluntad** que se traduce en la decisión unilateral del órgano administrativo, la cual reviste componentes tales como la ausencia de vicios y error, competencia, entre otros.
- **El objeto**, sabemos que el acto administrativo implica necesariamente satisfacer, el interés colectivo por lo que este objeto es alcanzado a través de actos que revisten la creación, transmisión, reconocimiento, modificación, registro o extinción de situaciones subjetivas de derecho. Dentro del objeto no podemos omitir que este deberá ser lícito, expresado en la ley, así como alcanzable, determinado o determinable.
- **La forma**: este tercer componente constitutivo al igual que los anteriores reviste características que lo hacen distinguirse de cualquier otro acto jurídico, por regla general el acto administrativo es escrito y se expresa en un documento que debe contener la información relativa a: la fecha de emisión, a quien va dirigido éste, la expresión del objeto, su fundamentación, quien lo emite, así como la firma de quien autoriza entre otros.

Por lo que ve a **las modalidades** del acto administrativo: este elemento nos indica la parte deontológica y teleológica de “la actuación administrativa”, misma que se compone por **el motivo**, y responde al por qué del acto administrativo, encontrando aquí lo que conocemos como interés público. Otro elemento más de esta modalidad lo representa **el fin** del acto administrativo, el cual indica las metas del órgano que lo expide, así como los fines mismos que pueden ser generales o específicos.

Estas referencias sobre los elementos y requisitos de los actos administrativos nos enuncian si bien es cierto las formalidades que deberá revestir todo acto de autoridad; no obstante lo anterior, al citar los fines del acto administrativo debe puntualizarse que le corresponde atender al interés general, es decir a la concordancia de intereses público y social; el primero se refiere al interés del Estado y el segundo al interés de los miembros de ese Estado, es decir, a su población; el equilibrio del acto administrativo radica en tener un marco de acción que regule los derechos y obligaciones de ambas partes (El Estado y la sociedad civil), basándose fundamentalmente en los principios de justicia, proporcionalidad y equidad.

Dicho lo anterior, es importante destacar que nuestra reflexión del contenido del acto administrativo muestra no solamente los componentes generales del acto administrativo, sino también describe de manera detallada las condiciones de legitimidad, los elementos constitutivos y sus modalidades, ya detallados y que su conocimiento nos permite dilucidar que los elementos del acto administrativo constituyen la parte doctrinaria que sustenta o brinda soporte jurídico, a la parte legal o normativa relativa a los requisitos constitucionales que se analizarán en el siguiente apartado.

## CONCEPCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS REQUISITOS EN LA ESFERA CONSTITUCIONAL

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina dentro de los preceptos encargados de la protección de los derechos fundamentales, denominados en ésta Garantías Individuales, que los requisitos de todo acto de gobierno deberán apegarse a la siguiente disposición citada en el primer párrafo del Artículo 16:

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

Este artículo constituye la directriz de los artículos 3º y 4º de la Ley Secundaria, es decir, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA), que es la encargada de regular al procedimiento administrativo y por ende al acto administrativo, en los cuales se detallan sus elementos:

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

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

**II.** *Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*

**III.** *Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*

**IV.** *Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*

**V.** *Estar fundado y motivado;*

**VI.-** *(Se deroga)*

**VII.** *Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*

**VIII.** *Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*

**IX.** *Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*

**X.** *Mencionar el órgano del cual emana;*

**XI.-** *(Se deroga)*

**XII.** *Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*

**XIII.** *Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*

**XIV.** *Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

**XV.** *Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

**XVI.** *Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

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

La transcripción de ambos preceptos legales en congruencia con el Artículo 16 Constitucional enuncia claramente como la función administrativa del Poder

Ejecutivo es distinta de su función política, pues en aquélla se expresa que debe de observarse y hacerse cumplir la voluntad del legislador plasmada en la ley.

Sobre este punto y antes de continuar vale la pena hacer referencia a la materia fiscal como rama especial de derecho administrativo, se citan los siguientes preceptos únicamente como una apreciación general de la figura del acto administrativo, ya que la materia fiscal no forma parte de lo esencial en este estudio.

Dentro de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, los artículos 38 y 39, se detallan en el primero los requisitos de los actos administrativos que deberán ser notificados al contribuyente y en el segundo cuales serán las facultades con que cuenta el Ejecutivo para la emisión de resoluciones generales:

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

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

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

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

**III.** Señalar lugar y fecha de emisión.

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

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

*Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de*

*Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de este ordenamiento.*

*En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.*

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

*Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.*

*El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior. Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.*

**Artículo 39.** - *El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:*

**I.** *Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.*

*Sin que las facultades otorgadas en esta fracción puedan entenderse referidas a los casos en que la afectación o posible afectación a una determinada rama de la industria obedezca a lo dispuesto en una Ley Tributaria Federal o Tratado Internacional.*

**II.** *Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.*

**III.** *Conceder subsidios o estímulos fiscales.*

*Las resoluciones que conforme a este Artículo dicte el Ejecutivo Federal, deberán señalar las contribuciones a que se refieren, salvo que se trate de estímulos fiscales, así como, el monto o proporción de los beneficios, plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse por los beneficiados.*

Con estas exposiciones relativas al acto administrativo y al acto administrativo en materia fiscal cuyo tratamiento es especial, apuntalamos el rumbo de la presente investigación, ya que el sentido de este estudio tiene su origen cuando se demuestra que el acto administrativo ha excedido o contraviene al procedimiento legal determinado en la Ley Fundamental o la Secundaria aplicable, es entonces cuando tienen lugar los medios de defensa del administrado en contra de la autoridad administrativa que emitió ese acto administrativo ilegal o transgresor de sus derechos.

El párrafo que antecede alude entonces a la importancia del estudio del sentido y significado que el legislador le plasma al contenido del acto administrativo, a fin de conocer los alcances jurídicos de éstos y constatar si los elementos y requisitos contenidos en ellos permitan que puedan ser considerados actos jurídicos lícitos y apegados a derecho. Por tanto para robustecer la esencia normativa del acto administrativo, analizaremos los criterios jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el acto administrativo.

## INTERPRETACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DESDE LA ÓPTICA JUDICIAL

Las siguientes argumentaciones vertidas en tesis y jurisprudencias, evidencian la evolución que a la interpretación del Acto administrativo; además de que el conocimiento de estos criterios resulta fundamental en la dimensión contenciosa debido a que el contenido de un criterio jurisprudencial orienta con mayor sustento jurídico los principios rectores de la actuación administrativa y por tanto brinda elementos al juzgador para determinar la existencia de la transgresión y la ilegalidad del acto administrativo y con ello poder decretar su nulidad o anulabilidad según el caso concreto.

**Registro No.** 187637

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Marzo de 2002

Página: 1284

Tesis: I.4o.A.341 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

### **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.

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.

**Localización:**

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice 2000  
Tomo I, Const., P.R. SCJN  
Página: 1648  
Tesis: 2375  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional

**REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. INCONSTITUCIONALIDAD. DEPENDE DE SU PUGNA CON LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LOS MISMOS POR LAS AUTORIDADES.-**

La constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de un reglamento administrativo no puede depender de la aplicación que, de ellos, en cada caso concreto, hagan las autoridades, sino de su texto mismo, en cuanto pugne o no con la Ley Fundamental.

Amparo en revisión 560/73.-Embotelladora Potosí, S.A. de C.V.-11 de octubre de 1973.- Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 58, Tercera Parte, página 64, Segunda Sala.

**Registro No.** 910934  
**Localización:**  
Sexta Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Apéndice 2000  
Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN  
Página: 7  
Tesis: 1  
Jurisprudencia  
Materia(s): Administrativa

**ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ÉSTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.-**

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento; de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.

Sexta Época:

Amparo en revisión 2125/59.-Antonio García Michel.-3 de marzo de 1960.-Cinco votos.-Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Amparo en revisión 2655/61.-Venancio López Fernández.-9 de octubre de 1961.-Cinco votos.-Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión 3379/61.-Antonio García Ruiz.-27 de octubre de 1961.-Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 5752/61.-Antonio Pérez Martín.-10 de enero de 1962.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Revisión fiscal 47/61.-Eulalio Salazar Cruz.-24 de enero de 1962.-Unanimidad de cuatro votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, página 6, Segunda Sala, tesis 2.

## **2.2.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

### **2.2.2.1. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Para dar inicio con este estudio comparado, es oportuna la distinción entre Procedimiento Administrativo (PA) y Procedimiento Contencioso Administrativo (PCA), por un parte el primero constituye una función básica de la gestión del Poder Ejecutivo, a fin de garantizar el interés público. En cambio el PCA, es un procedimiento “jurisdiccional” como lo han nombrado diversos tratadistas que más adelante serán analizadas sus opiniones, y que conforma relaciones jurídicas muy distintas del PA, entre el administrado y la administración pública.

Atendiendo al análisis doctrinario del **Procedimiento Administrativo**, el cual se ha conceptualizado como un instrumento que permite a la autoridad administrativa para revisar su actuar dentro de la esfera de sus facultades y competencias, a fin de cumplir con sus funciones dentro del Estado.

En el estudio realizado por Raúl Rodríguez Lobato, quien cita a Andrés y a Luis Martínez respectivamente, precisa las siguientes definiciones para el PA, “...*el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, actos que dan al autor del acto administrativo la ilustración e información necesaria para guiar su decisión;*” asimismo desarrolla ,

“...son las formalidades legales o técnicas necesarias para formar la voluntad de la administración pública...”<sup>14</sup>

En la opinión de Hector Fix-Zamudio, argumenta que la regulación precisa y uniforme de la actuación administrativa que garantice la tutela de los derechos e intereses legítimos de los particulares, se da a través de la expedición de *leyes del procedimiento administrativo* “... el objetivo esencial de dichos ordenamientos consiste en la configuración de un cauce adecuado a la actividad administrativa, no solo por que se refiere a los actos que se consideran reglados, sino inclusive respecto a los que otorgan facultades discrecionales a fin de evitar la multiplicidad de actuaciones y la incertidumbre de los administrados en cuanto al conocimiento y su intervención por lo que respecta a los actos y resoluciones que los afecten sin olvidar tampoco al interés público...”<sup>15</sup>

De la lectura de estas citas, se desprende la opinión de Raúl Rodríguez, que nos orienta hacia un concepto de procedimiento administrativo que busca asegurar el bienestar común, para lo cual es necesario que se realicen por parte de las autoridades administrativas las funciones de policía tendientes al garantizar el interés público; en razón ello, este autor es omiso al citar que el PA, deba ser visto como un medio de defensa ya que cabe precisar que si bien es cierto el PA, puede iniciarse de oficio es decir por parte de la autoridad administrativa, también lo es que dicho procedimiento puede incoarse a petición de parte, resultando absurdo que el administrado se propusiera iniciar por su propia cuenta una litis con la administración pública.

---

<sup>14</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *Definitividad del Procedimiento Administrativo Fiscal*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, [citado 18/07/2008] 2001, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. (No. 100), formato pdf, Disponible en internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm>, ISSN 0041 8633.

<sup>15</sup> Cienfuegos Salgado, David, López Olvera Miguel Alejandro, comps. Fix-Zamudio Héctor. *Concepto y contenido de la Justicia Administrativa*. En “Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal”. [en línea], México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Primera edición: 2005, [ citado 20/07/2008] formato pdf, disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/9.pdf> ISBN 970-32-2506-3

Es por ello que puede afirmarse que este instrumento debe observarse, no sólo como una forma más de defensa de los gobernados, sino principalmente como la posibilidad que tienen las autoridades administrativas para dar cumplimiento a sus cometidos en el Estado, por lo que no debe verse como una manera litigiosa de resolver conflictos.

La opinión de Hector Fix-Zamudio, muestra un avance en la sistematización del PA, en nuestros días, ya que nos hace referencia la existencia de legislaciones cuyo objeto es precisamente regular el PA, en este sentido es importante hacer referencia que actualmente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA), regula a nivel federal los PA, con excepción de las referentes a materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera y la materia fiscal, las cuales se rigen por sus propios ordenamientos en lo relativo a cada PA.

#### **2.2.2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Podría decirse que cuál es el sentido de analizar los principios que rigen al PA y al PCA; sin embargo la respuesta es tan simple que podría sorprender a primera vista, en líneas precedentes hicimos mención acerca de la trascendente evolución de la justicia al instaurar órganos que al mismo tiempo que cumplen con sus funciones administrativas sirviendo al Estado, otorgan en un sistema jurídico garantías para el administrado en un PA, y la cúspide de esta justicia dirigida a regular las controversias que se suscitaran por actos y PA se encuentra en un PCA, por lo tanto, aquellas funciones también requieren de valores fundamentales que consagra el orden jurídico como cimientos de derecho que sustenten en este caso al procedimiento.

De acuerdo con lo anterior, estos principios rectores de ambos procedimientos se constituyen en la fuente de donde surge el derecho los rige, estos principios permiten interpretar el contenido de las normas procedimentales administrativas,

además de especificar el campo de de derecho público a que corresponden ambos procedimientos; por tanto, los principios de dichos procedimientos distan de los principios del derecho común, es decir del derecho privado. Estos principios son entonces son el espíritu y los postulados de la ley, le brindan legitimidad y la esencia del derecho que le corresponde tutelar, al mismo tiempo que le otorgan la legalidad que debe contener todo proceso. Puntualizando estas expresiones parafraseamos las opiniones vertidas por Raúl Rodríguez<sup>16</sup>, que señala los atributos básicos comunes que todo principio debe contener:

1. Ser un fundamento del ordenamiento jurídico.
2. Ser norma orientadora de la función interpretativa;
3. Constituir un elemento de integración de las lagunas de la ley
4. Constituir límites a las potestades discrecionales y reglamentarias... quedando así reforzado su papel de piezas del ordenamiento con valor autónomo y no como simples elementos interpretativos del Derecho dado.

Se suma a estas afirmaciones la opinión de José Ovalle Favela quien define a estos principios como garantías procesales, es decir las normas mínimas bajo las cuales debe seguirse todo proceso ante los órganos creados para dirimir controversias en la esfera jurídica y se refiere a éstos como: *“aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señala las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores, y que orientan el desarrollo de la actividad procesal”*<sup>17</sup>

Tal y como se desprende de estas afirmaciones, el autor en cita argumenta a que estos principios deberán encontrarse de manera explícita o implícita en la norma a fin de dar un rumbo y sentido a la actividad procesal. Situación que será parte del análisis subsecuente a fin de identificar si en los ordenamientos administrativos se encuentran ya sea de manera explícita o implícita dichos cimientos procesales.

---

<sup>16</sup> Rodríguez, *Op cit.*

<sup>17</sup> OVALLE Favela, José. Teoría General del Proceso. 3ª ed. Oxford. P. 197.

Con fundamento en lo anterior, optamos por analizar comparativamente los principios que regulan a los PA y PCA a nivel Federal: es decir con apoyo en la LFPA y LFPCA, respectivamente; de ahí hacemos un análisis similar en la normatividad del Distrito Federal: Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal (LPADF) y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (LTCADF), al respecto cabe hacer mención que elegimos al Distrito Federal en este estudio comparado por ser la primera circunscripción territorial en el País, que promulgara legislación para estos procedimientos; y finalmente analizaremos al Estado de Michoacán en su novedosa codificación que recoge la regulación de ambos procedimientos, el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo (CJAEMO).

<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</b>			
<b>LFPA</b>		<b>LPADF</b>	<b>CJAEMO</b>
<b>CONCEPTO</b>	(No lo desarrolla la ley). El artículo 1º únicamente alude a que las disposiciones de la ley son de orden público e interés público y que se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal...	El artículo 2º en su fracción XXII lo define como el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que proceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general. El artículo 30 señala que servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del D.F., y garantizar los derechos e interés legítimos de los gobernados.	El Artículo 40 lo define como la concatenación de actos determinados por las normas aplicables, cuya finalidad es la producción del acto administrativo y en su caso, su ejecución de manera voluntaria o forzosa, de manera interna o externa.

<b>PRINCIPIOS</b>	<p>El artículo 13 expresa que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía</li> <li>• Celeridad</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Legalidad</li> <li>• Publicidad</li> <li>• Buena Fe</li> </ul>	<p>El artículo 5 señala que los principios del procedimiento administrativo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificación</li> <li>• Agilidad</li> <li>• Información</li> <li>• Precisión</li> <li>• Legalidad</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Buena Fe</li> </ul> <p>Aunado a que el Artículo 3 hace referencia a otros principios que deberá ajustarse la Administración Pública del Distrito Federal, tales como el respecto a las garantías constitucionales.</p>	<p>El artículo 5 señala los mismos principios rectores para el procedimiento y para el proceso administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Seguridad jurídica</li> <li>• Agilidad</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Buena Fe</li> </ul>
-------------------	---	---	--

**Cuadro Comparativo 1.** Los principios de Procedimiento Administrativo en la Legislación Federal, del Distrito Federal y el Estado de Michoacán.

Habiendo conocido estos principios toca revisar si éstos corresponden efectivamente a la concepción que la doctrina ha desarrollado en relación a su contenido y por tanto, para ser considerados como fundamentos del PA, de acuerdo a la opinión de Rodríguez Lobato<sup>18</sup>, que argumenta que:

*“...los principios generales del procedimiento he advertido que, por lo general, no representan valores absolutos, de modo que sólo alcanzan su auténtica significación luego de ser adminiculados con otros principios concomitantes, o bien, de ser confrontados con principios que se encuentran en natural oposición, circunstancia esta última, por ejemplo, que se refleja en el sempiterno conflicto que existe en el derecho administrativo, y en general en todas las ramas del derecho público, entre el interés individual y el interés de la colectividad...el procedimiento administrativo debe aspirar a asegurar el acierto de las decisiones de la administración, desde el punto de vista del interés público, y al propio tiempo a garantizar el respeto a los derechos del administrado, pues éstos deben ser siempre los centros fundamentales en torno de los cuales debe girar el derecho administrativo, procurando una armonización de los intereses público y privado”.*

<sup>18</sup> *Idem*

El esquema (*supra* cuadro comparativo 1) nos da cuenta de los principios rectores de estos tres procedimientos, lo cual nos lleva a la reflexión de que la legalidad y la buena fe concurren en éstos. No podemos omitir que la apreciación general de estas leyes nos indican que existen a la vez otros principios cuya esencia o contenido son similares o bien son sinónimos. Puede también darse el caso de que los principios rectores se encuentren implícitos en la norma, como lo afirma en autor en referencia "*...hay principios que están incorporados a la ley y son normas jurídicas deficientes. Otros van en ellas implícitos y están como latentes en las disposiciones concretas de las mismas. Tanto unos como otros tienen razón de principio y de precepto*"<sup>19</sup>

Sin duda estas opiniones se muestran alentadoras para considerar que las legislaciones referidas se encuentran fundadas en los principios del procedimiento administrativo, así también como en aquellos que contemplan las garantías constitucionales. A fin de profundizar más sobre el contenido de los principios analizaremos los de mayor coincidencia (Legalidad, seguridad jurídica, eficacia, buena fe e imparcialidad) a la luz de los estudios jurídicos de Raúl Rodríguez y de la jurisprudencia, para de ahí contrastarlos con otros artículos de las citadas leyes y en todo caso constatar la presencia de dichos principios en el PA.

- **Principio de juridicidad o de legalidad:** *“todo el accionar de la administración en general, y en la tramitación del procedimiento administrativo, en particular, debe encuadrarse en un marco procedimental de respeto absoluto al orden jurídico, pues en la medida en que la administración se sujete a las normas legales previamente establecidas en el desempeño de su actividad y el procedimiento administrativo, por tanto, se ajuste al derecho, el procedimiento en sí mismo y la resolución que se*

---

<sup>19</sup> Idem

*dicte como consecuencia del mismo serán eficaces y plenamente valederos”.*<sup>20</sup>

De acuerdo con esta definición tenemos que la legalidad se traduce en el respeto absoluto del orden jurídico, veamos los siguientes artículos de la LFPA:

**Artículo 46.-** *En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia. El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor.*

**Artículo 49.-** *Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.*

**Artículo 61.-** *En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales.*

Con el propósito de realizar una interpretación armónica de dichos preceptos, vemos como en el primero de ellos, se pretende respaldar el orden jurídico, es decir el principio de legalidad. Pero desde luego siempre existirán circunstancias que obliguen a profundizar en el estudio de un caso concreto, razón por la cual el artículo 49 se busca de oficio allegar a la autoridad administrativa de elementos que faciliten el desahogo del procedimiento. Sin embargo, el artículo 61 es totalmente contradictorio a este principio de legalidad ya que no concebimos la idea de puede fundarse y motivarse el acto administrativo sin respetarse la garantía de legalidad y al mismo tiempo se respeten las garantías individuales.

- **Principio de Seguridad Jurídica:** *“Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causarles perjuicio”.*

Para profundizar más sobre este principio veremos un ejemplo de cómo opera en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo:

---

<sup>20</sup> *Idem*

**Registro No.** 174128

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIV, Octubre de 2006

Página: 275

Tesis: 1a. CLXI/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

**CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

El artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al disponer que: "La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.", no transgrede la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el citado precepto legal no genera incertidumbre a los gobernados ni permite actuaciones arbitrarias de la autoridad, ya que la figura jurídica de la caducidad tiene como efecto fundamental anular todo lo actuado en el procedimiento administrativo respectivo, dejando las cosas como si éste no se hubiere efectuado, pues su función es poner fin a la instancia, es decir, causar la extinción anticipada de dicho procedimiento y, por ende, el archivo de las actuaciones; de ahí que el procedimiento caducado no produzca el efecto de interrumpir o suspender los plazos de prescripción. Además, la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica en tanto que evita la incertidumbre que supone un procedimiento.

Amparo en revisión 1256/2006. Areva T&D, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

De acuerdo con lo anterior, puede observarse la presencia del principio de seguridad jurídica en el artículo 60, no así en numeral 61 antes citado de la LFPA.

- **Principio de eficacia.** En el estudio de este principio veremos como su contenido encierra otros que son citados tales como el de simplicidad, eficiencia y agilidad, entre otros, de tal suerte que resultara sencillo conocer la connotación de eficacia en el procedimiento a fin de analizar si concurren estos principios en las legislaciones citadas.

Para definir este principio nos apoyamos en los comentarios vertidos por Manuel Lucero Espinosa "*...también denominado de economía procedimental, el que de carácter formal se refiere a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la partición de los*

*administrados, bajo reglas de economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la administración.*

*Bajo este principio se pretende hacer del procedimiento administrativo un instrumento ágil, eficiente y simplificado del quehacer administrativo...<sup>21</sup>*

El siguiente criterio jurisprudencial interpreta los alcances de la eficacia dentro del procedimiento administrativo:

**Registro No.** 193742

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Julio de 1999

Página: 59

Tesis: 1a. XV/99

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**AFIRMATIVA FICTA. REQUISITOS PARA SU EFICACIA (LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AMBAS DEL DISTRITO FEDERAL).**

Los artículos 16, 19 y 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal establecen que para que opere la figura de la afirmativa ficta, es necesario que los interesados en obtener la licencia acompañen los documentos, cumplidos los requisitos, la delegación correspondiente, en un plazo máximo de siete días hábiles y previo pago de los derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal, deberá expedir la licencia de funcionamiento; transcurrido dicho plazo, si no existe respuesta de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; sin embargo, de acuerdo con los artículos citados de esta ley, cuando por el silencio de la autoridad el interesado presuma que ha operado en su favor la positiva ficta, deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles, la certificación de que ha operado esta resolución ficta. Si la certificación no fuese emitida en este plazo, la afirmativa ficta será eficaz y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico. Por tal motivo, sin los señalados requisitos no puede operar la positiva ficta en aquellos casos en los que sólo se hizo la solicitud para obtener la licencia de funcionamiento.

Amparo en revisión 264/99. La Barca de Jalisco y su Salón Las Fabulosas, S.A. de C.V. 28 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

---

<sup>21</sup> LUCERO Espinosa Manuel. *Ley Federal del Procedimiento Administrativo (Comentada)*. 4º ed. Porrúa. México 2001, pp.68-69.

- **Principio de Buena fe** “... constituye una limitante al ejercicio de facultades en cuanto tiene su apoyo en la confianza que debe prevalecer en la actuación administrativa, por lo que el acto, producto del consentimiento administrativo, será ilegal cuando en su emisión se haya usado la mala fe, que lleve al engaño o al error al administrado, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que lo haría que no se encuentre apegado a derecho”.<sup>22</sup>

A fin de robustecer el concepto expresado en relación a la Buena fe, transcribimos los siguientes criterios jurisprudenciales:

**Registro No.** 179660

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Enero de 2005

Página: 1723

Tesis: IV.2o.A.120 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

#### **BUENA FE EN LAS ACTUACIONES DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Este principio estriba en que en la actuación administrativa de los órganos de la administración pública y en la de los particulares, no deben utilizarse artificios o artimañas, sea por acción u omisión, que lleven a engaño o a error. La **buena fe** constituye una limitante al ejercicio de facultades de las autoridades, en cuanto tiene su apoyo en la confianza que debe prevalecer en la actuación administrativa, por lo que el acto, producto del **procedimiento administrativo**, será ilegal cuando en su emisión no se haya observado la **buena fe** que lleve al engaño o al error al administrado, e incluso a desarrollar una conducta contraria a su propio interés, lo que se traduciría en una falsa o indebida motivación del acto, que generaría que no se encuentre apegado a derecho.

#### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

Amparo directo 11/2004. Profesionales Mexicanos de Comercio Exterior, S.C. 28 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Rebeca del Carmen Gómez Garza.

**Registro No.** 179659

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

---

<sup>22</sup> *Ibid* p. 75.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXI, Enero de 2005  
Página: 1723  
Tesis: IV.2o.A.122 A  
Tesis Aislada  
Materia(s): Administrativa

### **BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CONFORME A SU SENTIDO OBJETIVO.**

La buena fe en sentido objetivo se refiere al sometimiento de la conducta de un operador jurídico, a un estándar socialmente establecido. Es un modelo de conducta, por tanto, para apreciar si una persona actúa de buena fe hay que analizar las motivaciones y las exteriorizaciones de su comportamiento; pero para tal fin es preciso que tenga anclaje en el modelo de conducta que en el plano de las estimaciones ético-sociales asumidas por el derecho sea calificable como tal, pues la buena fe no se autodetermina a sí misma. La honradez personal se da en la medida en que se atenga a las reglas de la moral social. Por tanto, si se demuestra objetivamente que una autoridad faltó a la lealtad y honradez en el tráfico jurídico, puesto que mediante intencionadas maquinaciones y artificios impidió a un concesionario ejercer la concesión legalmente obtenida y pretendió inducirlo a que la cancelara, tales actuaciones infringen el principio de derecho positivo de la buena fe, previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y sus actos deben declararse nulos.

### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

Amparo directo 11/2004. Profesionales Mexicanos de Comercio Exterior, S.C. 28 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Rebeca del Carmen Gómez Garza.

(Lo subrayado es nuestro).

Los siguientes criterios jurisprudenciales también se refieren a la Buena fe, pero el primero en su contenido nos parece fundamental para el estudio que estamos realizando ya que como se podrá observar, este criterio alude a que en este caso la Buena fe, no se encuentra contemplada expresamente en la LFPA, por lo que resulta indispensable acudir a la doctrina para interpretar a la norma y como veremos más adelante esta situación de ausencia de expresión de principios caracteriza al contenido de las leyes que regulan el contencioso administrativo. El segundo que hace referencia a la buena fe como principio en el derecho positivo en materia administrativa, nos avizora la gran trascendencia y por ende los alcances que se obtienen de expresar los principios que rigen en este caso al procedimiento administrativo.

**Registro No.** 179658

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Enero de 2005

Página: 1724

Tesis: IV.2o.A.119 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ESTE CONCEPTO NO SE ENCUENTRA DEFINIDO EN LA LEY, POR LO QUE DEBE ACUDIRSE A LA DOCTRINA PARA INTERPRETARLO.**

La buena fe no se encuentra definida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni en otras leyes administrativas, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, para determinar si en cada caso la autoridad actuó en forma contraria a la buena fe. Así, la buena fe se ha definido doctrinariamente como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando se ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

Amparo directo 11/2004. Profesionales Mexicanos de Comercio Exterior, S.A. 28 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Rebeca del Carmen Gómez Garza. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Cuarta Parte, Tercera Sala, página 310, tesis 102, de rubro: "BUENA FE."

**Registro No.** 179656

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Enero de 2005

Página: 1725

Tesis: IV.2o.A.118 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**BUENA FE. ES UN PRINCIPIO DE DERECHO POSITIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

Conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a diversos principios, entre ellos, el de la buena fe; por tanto, debe considerarse que éste es un principio de derecho positivo que norma la conducta de la administración hacia los administrados y de éstos hacia aquélla, y que, por constituir un concepto jurídico indeterminado, debe ponderarse objetivamente en cada caso, según la intención revelada a través de las manifestaciones exteriores de la conducta, tanto de la administración pública como del administrado. En esa tesitura, si el precepto legal en comento prohíbe a las autoridades administrativas toda

actuación contraria a la buena fe, el acto en que tal actuación se concrete es contrario a derecho, ilícito y, por tanto, debe declararse inválido.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 11/2004. Profesionales Mexicanos de Comercio Exterior, S.C. 28 de septiembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Rebeca del Carmen Gómez Garza.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Cuarta Parte, Tercera Sala, página 310, tesis 102, de rubro: "BUENA FE."

(Lo subrayado es nuestro).

- **Principio de imparcialidad** *"... la imparcialidad es un valor que necesariamente debe presidir la conducta de la administración para el correcto servicio a la colectividad porque tiende a beneficiarla, puesto que la imparcialidad en la gestión administrativa procura que esa tarea no se transforme en una actividad parcializada, arbitraria y desigual, creando beneficios particulares o haciendo actos sin razón ni justicia; es, entonces, un valor que debe servir de valladar contra la actuación arbitraria por simple autoritarismo, o por beneficio parcial a una persona, a un grupo de personas o a la autoridad misma. Bien ha dicho Fiorini que "La conducta de imparcialidad se expresa en el acto justo, recto y en la igualdad del juicio sobre lo que se debe dar o reconocer... el interés público es el valor esencial rector de la gestión administrativa y que gran parte de la actividad de la autoridad administrativa en su gestión se realiza a través de actos que constituyen procedimientos administrativos, los cuales, entonces, se dirigen a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, pues bien, debo decir ahora que para la consecución de esta finalidad considero que resulta indispensable la imparcialidad de la administración."*<sup>23</sup>

Un ejemplo de imparcialidad lo identificamos en las legislaciones de los tres PA. Al aludirse a las excusas y recusaciones de los servidores públicos para abstenerse de participar en un PA:

---

<sup>23</sup> Rodríguez *Op cit.*

En la LFPA, se expresa en el artículo 21.

En la LPADF, lo encontramos en el artículo 60.

Y en el CJAEMO en el artículo 74.

Habiendo analizado los principios que rigen al PA y destacándose entre otros aspectos los alcances de dichos principios dentro del citado procedimiento. En páginas subsecuentes analizaremos los principios que regulan al PCA (*Crf.* 2.3.1.3), de igual forma, en las legislaciones que hemos venido haciendo referencia.

Cabe hacer mención que buscamos darle un formato similar al estudio comparado, es decir considerando los indicadores de concepto y principios, pero a este análisis agregamos también lo relacionado con la autonomía de los tribunales que conocen del PCA, ello bajo el argumento de que al ser instancias jurisdiccionales del “reciente creación” bien vale la pena conocer su origen, ya que ello nos llevaría también a reflexionar sobre la imparcialidad de sus fallos y por supuesto el alcance de los mismos.

### **2.2.2.3. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO**

Como ya se comentó en líneas precedentes, el procedimiento administrativo es considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo por tanto su realización depende de una sucesión de momentos que integran diferentes fases, es por ello que a estas fases se le llama “*trámite administrativo, que constituye el medio para formar y ejecutar la voluntad administrativa, es decir los requisitos que deben ser cumplidos previamente a la emisión del acto definitivo.*”<sup>24</sup>

De acuerdo con estos estudios doctrinarios, el trámite administrativo se caracteriza por: constituirse por actos jurídicos que producen efectos o consecuencias de

---

<sup>24</sup> Delgadillo, *Op cit* p. 211.

derecho; es heterogéneo, es decir, existe variedad en éste y dependen las funciones administrativas de las que emana; es instrumental o preparatorio para la emisión del acto final; es inimpugnable en virtud de que puede pugnarse sus efectos a través del acto administrativo final; y existe sucesión en su emisión ya que la existencia del acto administrativo final es producto de la sucesión concatenada y ordenada de actividades o actos que originan una resolución final.

Teniendo en cuenta estas fases del procedimiento administrativo es posible resumir que el carácter sucesivo de actos que forman parte de fase final presentan los siguientes momentos de acuerdo con las aseveraciones de Luis Humberto Delgadillo: *la iniciación, la instrucción, la decisión, y la eficacia*. Estos elementos los analizaremos pormenorizadamente, dada su importancia para la fase final de procedimiento y para la posible existencia de un procedimiento contencioso posterior.

*La iniciación*: que también se ha denominado por la doctrina como de apertura o preparatoria, puede presentarse de oficio o a petición de parte. Es de oficio cuando en la administración pública el órgano competente actúa en virtud de cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Por propia iniciativa;
- b) Por orden del órgano superior jerárquico;
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados;
- d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otra entidad pública siempre y cuando no se invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo;
- e) Por denuncia o queja de los particulares.

Es importante resaltar que la iniciación del procedimiento no se trata de un acto caprichoso del órgano que lo realiza, sino que cualquiera de los supuestos anteriores deben estar previstos en el ordenamiento jurídico administrativo u orgánico que lo rige o en la normatividad del procedimiento administrativo correspondiente.

*La instrucción:* es la fase o momento del procedimiento en el que el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para obtener un determinado convencimiento respecto del asunto que se tramita. En esta fase los administrados que resulten afectados por el acto con la finalidad de otorgarles la garantía de audiencia y debido proceso deben ser oídos en el procedimiento, permitírseles aportar medios de convicción y formular sus alegaciones correspondientes.

*La decisión:* se refiere al pronunciamiento que la autoridad realiza sobre la convicción que ha alcanzado gracias a los elementos obtenidos por la fase de instrucción, tal resolución debe ser expresada por escrito en el plazo que la ley señala, ya que de lo contrario podrían operar las figuras de negativa ficta o afirmativa ficta, además de vulnerarse en perjuicio del administrado el principio Constitucional señalado en el artículo 8º.

*La eficacia:* Por lo que ve a esta fase, conocida también con la etapa en la que autoridad administrativa da a conocer al administrado el acto administrativo final decisorio, es también el momento en el que este acto administrativo adquiere el carácter de ejecutivo y ejecutorio y con ello se inicia el plazo para que el administrado afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa establecidos en la ley para tales efectos.

Retomando la etapa referente a la decisión del órgano administrativo, LFPA, expresa en su artículo 57, el procedimiento puede concluir por cualquiera de los siguientes actos:

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

De manera comparada analizamos cuales son las causales de conclusión de PA en la LPADF y en el Libro Tercero del CJAEMO:

LPADF:

*Artículo 87. Ponen fin al procedimiento administrativo:*

- I. La resolución definitiva que se emita;*
- II. El desistimiento;*
- III. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; y*
- IV. La declaratoria de caducidad de la instancia.*

En el caso del CJAEMO, estas disposiciones son similares y se encuentran en artículo 99 del citado ordenamiento:

*Artículo 99. Pone fin al procedimiento:*

- I. La resolución definitiva que emita la autoridad correspondiente;*
- II. El desistimiento;*
- III. La imposibilidad material de continuarlo por causas supervinientes; o*
- IV. La declaración de caducidad de la instancia.*

Como se puede apreciar, en los tres ordenamientos administrativos coincide la Fracción I relativa a la resolución que la autoridad administrativa emita, la cual puede ser absolutoria para el administrado; sin embargo también concurre la situación de que la misma sea condenatoria y su contenido conlleva a una sanción, la cual afectaría patrimonialmente al administrado en este punto es cuando una vez que el procedimiento administrado sea eficaz, es decir se haga del conocimiento del administrado, éste pueda acudir al recurso administrativo previsto en la ley o bien acudir a otros medios de impugnación para hacer valer sus derechos que estima transgredidos; dando inicio con el Procedimiento Contencioso Administrativo (PCA).

Pero antes de tocar lo relativo al PCA, analizaremos que implica esta sanción impuesta por la autoridad administrativa.

#### 2.2.2.4. LA SANCIÓN

Partiendo del sustento de que al Estado le concierne garantizar un estado de derecho y gobernanza, le competente recurrir a medios coactivos para hacer que se cumpla la ley, en caso de infringirla impone una sanción.

El término sanción ha expresado diversas acepciones de entre las cuales se destacan las siguientes:

*“SANCION: Pena o castigo aplicado al que desobedece una ley o comete un acto delictivo”.*<sup>25</sup>

Otra definición encontrada tiene que ver con las sanciones jurídicas, que al respecto la misma fuente de consulta expresa que se trata de: *“Consecuencias jurídicas que se producen por la violación de la norma y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación del mismo”*<sup>26</sup>.

En una concepción más completa de la sanción el Maestro Eduardo García Máynez expresa que: *“la sanción es consecuencia jurídica de carácter secundario, siendo de carácter primario el deber cuyo incumplimiento le da origen; pudiendo ocurrir que la sanción se traduzca relativamente, al sancionado en uno o varios deberes, impuestos éstos por la norma sancionadora y que éstos deberes puedan coincidir materialmente con aquellos otros cuya inobservancia ha al incumplido acreedor a un castigo”*<sup>27</sup>

De tal suerte de las definiciones expresadas es posible destacar ciertos elementos: la sanción se traduce en una pena o castigo que se genera por una transgresión o violación a la ley, ésta debe contemplar la forma de imponer a quien infringe la ley los deberes que ha de acatar por dicha transgresión; además como expresa Eduardo García Máynez, los deberes pueden coincidir

---

<sup>25</sup> “SANCIÓN” *Diccionario Jurídico* en [Documento en Word. doc; 9 de febrero de 2008]

<<http://mx.geocities.com/licjesustavera/diccionario.htm>>

<sup>26</sup> “SANCIÓN JURÍDICA” *Ibid.*

<sup>27</sup> GARCÍA Máynez Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México. 1971. Porrúa.p.298

materialmente con los que se han dejado de cumplir y que generaron la sanción. Al respecto puede agregarse de nuestra parte que este principio alude a una equidad en el cumplimiento de un deber, es decir no se pretende ir más allá que lo que justamente se demanda de quien incumple la norma, no se trata de imponer penas o sanciones excesivas, que de acuerdo con el Artículo 22 de la Carta Magna están prohibidas.

En este sentido Humberto Delgadillo Gutiérrez, profundiza en el tema de la sanción en estricto sentido y revela que este incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado lo siguiente:

1. *La observancia de las normas, lo que conlleva al cumplimiento forzoso.*
2. *Cuando no sea posible lograr de manera coactiva la realización de una norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una cantidad económica equivalente a la obligación incumplida, o sea reparación del daño o indemnización.*
3. *Cuando el daño sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja los derechos del infractor, es decir como la destitución, la revocación, el decomiso o la privación de la libertad.<sup>28</sup>*

Estas afirmaciones vertidas por el autor dan una orientación a este trabajo, hacia el análisis de las sanciones desde la óptica de las diferentes disciplinas jurídicas. Por lo que en las siguientes líneas se expresará lo relativo a la sanción administrativa.

### **2.2.2.5 LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA**

Esta sanción como su nombre lo indica se encuentra ubicada dentro de las disposiciones del Derecho Administrativo, correspondiendo a la autoridad administrativa vigilar el cumplimiento de la ley administrativa y en caso de infracción a ésta, compete a la autoridad administrativa imponer las sanciones correspondientes.

---

<sup>28</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. 2ª ed. Porrúa México 1999. p. 2.

Puntualizando la sanción administrativa “se traduce por un lado en la “infracción”; siendo el acto u omisión que definen las leyes administrativas no son delitos por la legislación penal por considerarse faltas que ameritan sanciones menores. Por otro lado no hay que pasar de alto que dentro de las sanciones administrativas también se encuentran las de tipo “delictivo” teniendo estas una naturaleza sui géneris...”<sup>29</sup>

Esta definición de sanción administrativa implica necesariamente dilucidar la expresión “infracción administrativa” constituida en “todo acto hecho u omisión de una persona que sin ser trascendental viole el orden público establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público y presentar un servicio eficiente en la administración de los servicios”<sup>30</sup>

A manera de síntesis de este apartado puede establecerse que la sanción administrativa de la cual deriva la infracción administrativa compete aplicarla a la autoridad administrativa y estas se actualizan en mayor o menor grado en el infractor, en este sentido sirve de apoyo para enumerarlas la taxonomía que expresa Alejandro Saldaña Magallanes:

1. Amonestación o apercibimiento.
2. Multa.
3. Arresto hasta por 36 horas.
4. Clausura temporal, parcial o total e indeterminada.
5. Suspensión y cancelación de licencias.
6. Revocación de concesiones.
7. Faltas de los servidores públicos...
8. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> SALDAÑA Magallanes Alejandro A. Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales ISEF. . México (2005), p. 19

<sup>30</sup> *Ibid* p.20

<sup>31</sup> *Ibid* p.20

Atinadamente expresa el autor en cita que estas penalizaciones se manifiestan y son aplicadas por causas diversas y las consecuencias jurídicas también lo son variada, así se observa que la autoridad administrativa cuenta con diferentes medios restrictivos para poder aproximarse a sus fines.

A fin de contrastar las aseveraciones doctrinarias con las normas que se han seleccionado para el estudio comparado propuesto para este trabajo analizaremos cuales son los señalamientos que realiza la LFPA, la LPADF y el CJAEMO en relación a la sanción administrativa:

#### LFPA:

**Artículo 70.-** *Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:*

- I. Amonestación con apercibimiento;*
- II. Multa;*
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;*
- IV. Arresto hasta por 36 horas;*
- V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y*
- VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.*

#### LPADF:

**Artículo 129.-** *Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:*

- I. Amonestación con apercibimiento;*
- II. Multa;*
- III. Arresto hasta por 36 horas;*
- IV. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y*
- VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.*

#### CJAEMO:

**Artículo 119.** *Las sanciones administrativas podrán ser precautorias y deberán estar previstas en las normas respectivas y a falta de éstas, podrán aplicarse, alternada o conjuntamente, las siguientes:*

- I. Amonestación con apercibimiento;*
  - II. Multa de uno a quinientos días de salario mínimo vigente;*
  - III. Arresto hasta por treinta y seis horas;*
  - IV. Suspensión temporal o definitiva; o*
  - V. Clausura temporal o permanente, parcial o total.*
- Las señaladas en las fracciones IV y V, podrán aplicarse precautoriamente.*

De la clasificación de las sanciones que antecede, y desde el punto de vista legislativo es importante conocer al fondo cuáles son los efectos que producen cada una de estas. En relación a la **clausura** se observa que más que una sanción administrativa en la práctica se traduciría en una especie de medio de apremio para presionar al administrado a acatar las disposiciones establecidas en la ley. No obstante, es muy criticable esta sanción ya que si su ejecución material es compatible a un medio de apremio hay que recordar que éstos son propios de la autoridad judicial y por otra parte muchas veces la clausura como sanción se impone previa a la determinación de una sanción administrativa.

El **arresto** el cual no forma parte de una sanción de tipo económica, se refiere más bien a la detención provisional o la corta privación de la libertad del infractor y que debe realizarse en lugar distinto del que es destinado para el cumplimiento de las sanciones penales.

En el caso del Estado de Michoacán, el artículo 119 presenta otra sanción denominada **suspensión temporal o definitiva**, esta sanción se refiere principalmente a la suspensión de licencias en establecimientos o suspensión de cargos en funcionarios públicos y consiste en el cese momentáneo (o definitivo) de sus actividades para cada caso, hasta en tanto no se resuelva la situación jurídica que motivó la suspensión.

#### **2.2.2.6. LA MULTA**

En líneas precedentes se hizo referencia a la multa, sin embargo y por su especial trascendencia para el desarrollo de este trabajo, se ha buscado profundizar sobre todo en aspectos de constitucionalidad, sus requisitos legales y criterios doctrinales y los pronunciamientos que al respecto ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir jurisprudencia.

De esta cantidad pecuniaria impuesta al particular infractor como multa en materia administrativa el beneficiario resulta ser el Estado, por tanto se trata de un ingreso estipulado por el Código Fiscal de la Federación, que establece desde luego las contribuciones a que está obligado a cumplir el contribuyente, no obstante, la multa no es una contribución propiamente sino un accesorio de éstas, cuya constitucionalidad es expresada en el Artículo 21 de la Constitución Federal que establece:

*“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto...” (lo subrayado es nuestro).*

Dicho sustento constitucional es la base para que las leyes administrativas contemplen la multa como una sanción por infringir las disposiciones establecidas en la ley. No obstante lo anterior, es menester citar que la imposición de una sanción en este caso una multa debe apegarse a un proceso para su aplicación ya que de lo contrario se estaría en presencia de un acto caprichoso de la autoridad, por lo que para actuar de acuerdo a la ley, la autoridad deberá observar las reglas y bases establecidas para la imposición de dichas multas.

Por principio de cuentas y tratándose de que la multa es un acto que emana de la autoridad, aquélla deberá ser fundada y motivada, al respecto se expresa los siguientes criterios jurisprudenciales:

No. Registro: 254,703  
Tesis aislada  
Materia(s): Administrativa  
Séptima Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 76 Sexta Parte  
Tesis:

Página: 53

#### MULTAS. MOTIVACION Y ARBITRIO.

Si se alega que se impone una multa sin precisar los hechos en que se fundó la autoridad para aplicar el precepto legal relativo, se viola directamente la garantía formal de motivación establecida en el artículo 16 constitucional. Pero si se expresan los hechos que constituyeron la infracción en opinión de la autoridad y no se razonó adecuadamente el arbitrio al individualizar la sanción, se está frente a una violación a la garantía de legalidad (artículos 14 y 16 constitucionales), al hacerse una inexacta o incorrecta aplicación del precepto secundario que señaló un mínimo y un máximo para la sanción. O sea que habrá una motivación incorrecta, pero éste implicará una violación material, no formal, de la ley secundaria que fija la sanción o las reglas para individualizarla.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 114/75. Turismo Internacional Aéreo, S.A. 15 de abril de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

No. Registro: 266,353

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Tercera Parte, LXXXII

Tesis:

Página: 29

#### MULTA, FALTA DE MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DEL MONTO DE UNA.

Si al imponer una multa se dan los motivos que orillaron a la autoridad administrativa a la aplicación de la sanción que se encuentra regulada por precepto legal entre un máximo y un mínimo; es decir, se funda y motiva la procedencia legal de la imposición de una multa, pero no aparecen en la resolución contenida en el oficio que constituye el acto reclamado, los motivos y razones por las cuales, se le impone a la sociedad quejosa el máximo de la multa debe estimarse no motivada e infundada la resolución reclamada. El arbitrio de la autoridad administrativa para la fijación del monto de la multa, sin establecer grados y sin referirse a circunstancias atenuantes, ni a la gravedad de la infracción para sancionarla conforme a una escala, debe entenderse como la facultad discrecional de dicha autoridad administrativa de razonar la imposición de una multa máxima, lo cual es lógico y jurídico, para que no se llegue a la arbitrariedad. Es decir, que una escala que regula el monto de una sanción, implica el supuesto lógico de que el mínimo debe corresponder a una infracción de menor cantidad que aquella que debe ameritar el máximo, como infracción grave. Es por lo anterior, que existe la obligación de motivar debidamente la gravedad de la infracción cuando se aplica el máximo de la sanción establecida por el precepto. No vale el argumento en el sentido de que la ley no establece grados ni circunstancias atenuantes, porque aunque así fuere por encima del precepto aludido, impera el artículo 16 Constitucional al establecer categóricamente la obligación de las autoridades de motivar debidamente sus actos.

Amparo en revisión 2025/57. La Nueva Medalia, S. A. 15 de abril de 1964. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

De lo expuesto por las tesis jurisprudenciales se puede apreciar que la multa nunca deberá ser producto de un desvío de poder de la autoridad, por el contrario esta deberá fundarse y motivarse además de expresar medularmente los montos

mínimos o máximos aplicables y las circunstancias que se atendieron para fundamentar la cuantía, debiéndose razonar tales circunstancias consistentes en: La gravedad de la infracción, es decir los daños y perjuicios en este caso ocasionados a la sociedad; la reincidencia y la capacidad económica del infractor. Puntualizando sobre estos aspectos Alejandro Saldaña Magallanes profundiza sobre estos puntos.

*“La gravedad de la infracción se refiere al grado de peligrosidad de la conducta desplegada por el sujeto infractor, en sí misma que... conlleva a los daños y perjuicios causados a la colectividad por la conducta infractora; que por daño se entiende el menoscabo o detrimento del patrimonio del Estado, y por perjuicio... la ofensa que se hace a los derechos de la sociedad o deberes para con el Estado...”* La reincidencia del sujeto infractor se refiere a *“infringir deliberada y reiterativamente sin importar las consecuencias jurídicas que conlleve.*

*La capacidad económica del infractor surge para que en lo mejor posible no exista desigualdad entre los gobernados frente a la Ley... y que la multa conduzca en lo más posible a una igualdad de circunstancias entre los gobernados, ya que no todos cuentan con los mismos recursos económicos, se deben respetar los principios de equidad y proporcionalidad...”*<sup>32</sup> En esa tesitura se pronuncian los siguientes criterios jurisprudenciales:

No. Registro: 204,837  
Tesis aislada  
Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: II, Julio de 1995  
Tesis: II.1o.P.A.2 A  
Página: 275

SANCION PECUNIARIA FIJA E INVARIABLE. ES INCONSTITUCIONAL LA.  
El artículo 22 de la Constitución Federal de la República, prohíbe la multa excesiva; entendiéndose por ésta, aquella pena pecuniaria que no corresponde a las condiciones económicas de la persona afectada, o que razonablemente es desproporcional con el valor del negocio en que se cometió; de tal suerte, que cuando la sanción pecuniaria es fija e

---

<sup>32</sup> *Ibid* pp. 53-54.

invariable, se impide con ello a la autoridad administrativa individualizar la multa, es decir, tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor, y la gravedad del ilícito fiscal. Ahora, el numeral 129 fracción III, de la Ley Aduanera, vigente hasta el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y dos, en concepto de multa, establece sanciones fijas e invariables, es decir, las circunstancias a que se ha hecho mérito no se encuentran presentes en la fracción del dispositivo en análisis, en tanto que la sanción prevista es un porcentaje fijo. Consecuentemente, si el señalado dispositivo de la Ley Aduanera no brinda oportunidad a la autoridad administrativa de individualizar la multa, tomando en cuenta principalmente las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la infracción, contraría el artículo 22 constitucional.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 150/95. Maurino Moreno Pérez. 30 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: Silvia Ivonne Solís Hernández.

No. Registro: 247,929

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 205-216 Sexta Parte

Tesis:

Página: 317

Genealogía: Informe 1986, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 26, página 59.

#### MULTAS. REQUISITOS PARA SU IMPOSICION.

Si la autoridad al imponer la multa reclamada fue omisa en señalar las razones que demostraran que la falta hubiera sido intencional, no precisó tampoco en qué consistió la gravedad de la misma, ni tampoco determinó cuál es la capacidad económica de la empresa quejosa, ni mucho menos conforme a qué datos lo habría hecho, debe decirse que no basta con afirmar lisa y llanamente que se tomó en cuenta el carácter intencional de la falta, la capacidad económica de la negociación y la gravedad de la infracción, sino que es necesario acreditar la actualización de dichos supuestos, mediante los razonamientos que así lo demuestren, que expliquen cómo y por qué la falta se considera intencional; cuál es y cómo, con base en qué elementos, se determinó la capacidad económica del infractor; y en qué consiste y con base en qué se determinó la gravedad de la infracción.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 175/86. Almacenes Hacienda, S. A. 21 de mayo de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Jorge Higuera Corona.

Nota: En el Informe de 1986, la tesis aparece bajo el rubro "MULTAS, REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA SU IMPOSICION."

Las argumentaciones vertidas hasta ahora nos llevan a la conclusión que como se ha justificado plenamente el Estado tiene esa facultad sancionadora, le compete a la autoridad administrativa encargarse de vigilar el cumplimiento de la ley que rige las relaciones entre el administrado y la administración y en todo caso si existiesen transgresiones a esta norma, la autoridad administrativa tiene al facultad de

imponer multas o sanciones. Sin embargo, también puede darse el caso que se aplique una multa carente de motivación y fundamentación o bien una multa excesiva sin haberse estudiado las circunstancias que en un momento dado permitirían definir una agravante o una atenuante según sea el caso, de todo esto es posible argumentar que existe diferentes supuestos que pueden dar lugar a que el administrado estime que la autoridad administrativa según sea el caso, le ha impuesto una multa lo afecta o lo lesiona, que dicha multa se encuentra alejada de la legalidad. En este punto cobra vida la justicia contenciosa administrativa que el siguiente apartado se analizará su procedencia, principios y evolución.

### **2.3. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Por varias décadas se estimó que el único medio que el administrado tiene para hacer valer sus derechos frente a la autoridad era el Juicio de Amparo; sin embargo la evolución que en materia administrativa se ha desarrollado hasta nuestros días empezó a hacerse tangible gracias al Tribunal Fiscal de la Federación, sustituido actualmente por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este tribunal tiene una autonomía en relación a los Poderes de la Unión, no obstante no la ha adquirido en el sentido formal, es decir, que su reconocimiento se encuentra limitado ya que su fundamento se encuentra precisado en el Artículo 73 fracción XXIX-H del Pacto Federal, sin que en dicho documento un apartado relativo a su organización y regulación a diferencia de las constituciones locales que si le brindan autonomía, como es el caso de la Constitución Política del Estado de Michoacán, que en Título Tercero A, establece lo relativo a los organismos autónomos, entre ellos el Tribunal de Justicia Administrativa y que por su importancia en este documento se profundizará en páginas siguientes.

Así tenemos que las relaciones de derecho público que se establecen entre el Poder Ejecutivo a través de la Administración pública, sea ésta centralizada o

descentraliza y el gobernado o administrado, requieren de una regulación que garantice transparencia, legalidad, imparcialidad y sobre todo justicia. Por lo que la existencia de un sistema jurídico que únicamente establecía instituciones y legislación que regularan las relaciones de derecho privado entre particulares, teniendo al Estado concretamente el Poder Judicial como juzgador, ha servido como modelo para que se estableciera un sistema justicia administrativa que regule las relaciones de derecho público entre el Poder Ejecutivo y el particular, que en esta relación jurídica, adquiere diversas denominaciones: gobernado, contribuyente o administrado; razón por la cual se justifica que adoptáramos esta última para este estudio

Este sistema de justicia administrativa ha recorrido diversas etapas y fases de consolidación, que en un análisis de corte histórico convendría analizarlas. En este trabajo, se realizará una revisión sobre el sistema de justicia administrativa en el derecho positivo.

Así puede establecerse que la justicia administrativa se constituye en la vía para que el administrado defienda sus intereses que considera violentados por parte de la Administración Pública, es decir por su actuación administrativa que produjo efectos que lesionan a aquel.

Luis Humberto Delgadillo señala que existen dos sistemas de defensa del administrado frente a la administración: *el sistema francés o administrativo y el angloamericano o judicial*<sup>33</sup>.

### **2.3.1. EL CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

Los estudios realizados por citado autor Hector Fix Zamudio en relación a la *justicia administrativa*, declaran su opinión al respecto “... *la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de*

---

<sup>33</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. México(2006) p.194.

*instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados*<sup>34</sup>

A esta opinión se suma el comentario de Arturo Sánchez Aceves, quien nos comenta sobre los conceptos de *jurisdicción administrativa* y *justicia administrativa* que la primera se constituye en “...*el instrumento de protección más importante que los gobernados tienen frente al actuar de la administración pública, es el de la jurisdicción administrativa, toda vez que el establecimiento de tribunales administrativos, vino a revolucionar en su momento, a nuestro sistema jurídico...* estos tribunales de lo contencioso administrativo, además de su particular naturaleza, al no haber sido introducidos dentro del Poder Judicial, “*estriba en la existencia de un litigio entre particulares y la administración...*”<sup>35</sup> ligando esta opinión a su concepción de justicia administrativa, argumenta que “*La importancia de la justicia administrativa radica en la posibilidad que tienen estos tribunales administrativos de decidir en forma definitiva los conflictos entre gobernado y autoridades administrativas, pero en un ámbito jurisdiccional ...resulta indispensable que se regule de manera precisa, a las autoridades administrativas, tanto las facultades que se otorgan de forma reglada, como las discrecionales, a fin de otorgar al gobernado seguridad jurídica frente a la administración, y que en el supuesto de que éstas no obren de conformidad con las normas legales, entonces el particular podrá acudir a los tribunales administrativos, en contra de ese ilegal actuar de las autoridades, para que de manera imparcial, y mediante una sentencia de índole jurisdiccional, se protejan sus intereses.*”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Idem*

<sup>35</sup> Sánchez Aceves, J. Arturo. *La creación de una instancia de conciliación previa al Juicio de Nulidad Fiscal*, [ en línea], México, UdG, 2008 [citado 18/07/2008,] Letras Jurídicas (Núm. 6), formato pdf, disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos6/conciliacion3.pdf> | SSN 1870-2155

<sup>36</sup> *Idem*

### 2.3.1.1. MODALIDADES DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El siguiente cuadro comparativo<sup>37</sup> resume las principales características que revisten a estas dos modalidades de justicia administrativa:

Modalidades de lo Contencioso Administrativo	Orígenes	Criterios de procedencia y resolución/sentencia	Efectos que produce la sentencia
<b>Francés o Administrativo</b>	Exégesis de poderes: jurisdicción administrativa ajena al poder judicial.	Objetivo o de anulación: cuando se afecta un interés legítimo, busca restablecer legalidad. Son de naturaleza declarativa. Subjetivo o de plena jurisdicción: cuando se da la violación de un derecho subjetivo, su objeto es restablecer derechos violados. Ejecuta sus propias resoluciones.	El efecto de la sentencia es <i>erga omnes</i> ; además de que la sentencia produce efectos en autoridades que no fueron señaladas como parte.
<b>Sistema Angloamericano</b>	División de poderes: otorga al poder judicial la facultad de conocer y resolver todo tipo de controversias	Persiguen un estricto control de la legalidad, si los actos administrativos no están sustentados en la ley, estos no son obligatorios; pero si por el contrario son legítimos pueden dar lugar a una condena penal hacia el gobernado.	El efecto de la sentencia es interpartes; sólo produce efectos contra las autoridades señaladas como responsables

**Cuadro comparativo 2:** Las características de las modalidades de lo contencioso administrativo.

En este punto es pertinente hacer notar que al PCA se le ha denominado por la doctrina administrativa como proceso contencioso administrativo, procedimiento jurisdiccional administrativo y desde luego, procedimiento contencioso administrativo, término que adoptamos para este estudio a fin de evitar confusiones ya que es ésta la denominación que acuñan las legislaciones que analizaremos más adelante.

### 2.3.1.2. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SUS PRINCIPIOS

Habiendo analizado algunas consideraciones en relación al PA y a la justicia administrativa, revisemos ahora algunas generalidades en torno al *Procedimiento Contencioso Administrativo*, el cual tiene su origen derivado de la concepción de

<sup>37</sup> El formato, los indicadores y las variables del cuadro son propuesta propia, la información proviene de las siguientes fuentes: "Juicio Contencioso Administrativo" en *Diccionario de Derecho Administrativo*, Comp. Jorge Fernández Ruiz, pp. 168-169; Delgadillo, *Ibid.* p. 195-197.

justicia administrativa, denominación que ha establecido la doctrina jurídica, que distingue la jurisdicción de derecho privado es decir entre particulares y la jurisdicción administrativa entre el gobernado-administrado y la administración pública, para resolver controversias entre éstos.

Retomando la esencia del juicio contencioso administrativo se vierten las afirmaciones de Luis Humberto Delgadillo quien comenta que *“fue instaurado para protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante... el procedimiento contencioso administrativo se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles...”*<sup>38</sup>

En este juicio las partes que intervienen el demandante (que en un procedimiento administrativo previo fue sujeto pasivo, ahora lo es activo), el demandado que emitió la resolución impugnada que lesiona los derechos subjetivos públicos del demandante (que en este caso es la autoridad administrativa que como se mencionaba, en un procedimiento administrativo previo fue sujeto activo, ahora lo es pasivo), existiendo en este juicio también los terceros, los cuales tendrían un derecho oponible a la pretensión del demandante.

El PCA da inicio con el accionar del demandante a través de la demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente (hay que recordar que existen tribunales de justicia administrativa en las entidades federativas y el Distrito Federal, además del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

A continuación se presenta una referencia muy general de los principales actos procesales del juicio contencioso administrativo federal, debido a que la finalidad de este trabajo es comparar recursos administrativos del juicio contencioso

---

<sup>38</sup> Delgadillo *Ibid* pp. 200, 208-209.

administrativo como medios de defensa adicionales al propio Juicio Contencioso Administrativo.

Según Gabino Fraga, citado por Jorge Ruiz Carrillo<sup>39</sup> el PCA, se define desde dos puntos de vista: desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. *“Desde el punto de vista formal el Contencioso Administrativo se define, en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales llamados Tribunales Administrativos. Por lo que ve al punto de vista material “...existe el Contencioso Administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última”* Con estos elementos el autor en cita instituye su propia concepción del PCA, afirmando que *“...el procedimiento contencioso administrativo, también llamado proceso administrativo o juicio administrativo es un conjunto de trámites y formalidades que se llevan a cabo ante Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para decidir las controversias que se presentan entre la administración pública y los gobernados, en ocasión del dictado o ejecución de actos administrativos”*.

Resumiendo lo antes citado, haremos referencia a la trascendencia que cobra el PCA, cuando alcanza la justicia una mayor evolución y se percibe un estado de derecho al encontrar el administrado la posibilidad de entablar un juicio con la autoridad que realizó un PA, que lesionara sus derechos; aunado a ello este plano de igualdad para los contendientes también abarca a la propia administración pública, ya que ésta puede instar el PCA, a través del juicio de lesividad, por estimar que una resolución derivada de un PA, beneficia indebidamente al administrado, siendo esta situación lesiva para los intereses generales que tutela la administración.

---

<sup>39</sup> Ruiz Carrillo Jorge. *Análisis de los recursos y medios de defensa para impugnar actos de la administración pública*, [en línea], México Universidad Abierta, [citado 19/07/2008], formato htm, disponible en internet: <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/R/Ruiz%20Jorge-Admon%20publica.htm>

Como puede apreciarse la regulación de ambos procedimientos se encuentra contenidas en las leyes de procedimientos administrativos y en las respectivas para los procedimientos contenciosos, las cuales tienen competencia en nuestro país en cada entidad federativa y la del Distrito Federal; existiendo también una normatividad para el Procedimiento Administrativo LFPA, “genérica” (excluyendo las materias antes citadas) federal y la de reciente creación para el PCA, nos estamos refiriendo a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), que como ya lo habíamos citado antes analizaremos sus principios rectores en forma comparativa tanto a nivel Federal, Estatal y el Distrito Federal, que curiosamente reglan el proceder de derecho público de la autoridad administrativa, pero que la suplencia de estos ordenamientos la rige las normas procedimentales civiles.

<b>PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>				
		<b>LFPCA</b>	<b>LTCADF</b>	<b>CJAEMO</b>
<b>AUTONOMÍA DE LAS AAUTORIDADES JURISCCIONALES QUE CONOCEN</b>		El artículo 1 de la Ley Orgánica del TFJFA, expresa la autonomía del tribunal para dictar sus fallos. Sin embargo no puede ser considerado como órgano autónomo de los poderes ya que pertenece al Poder Ejecutivo Federal, además de que el nombramiento de los magistrados se realiza por parte del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado. Art. 4º de la citada ley	El artículo 1o hace referencia a que el TCADF, es un tribunal con autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas. Al respecto el segundo párrafo del artículo 3º establece que los magistrados serán nombrados por el Jefe de Gobierno del DF y sujetos a aprobación de la Asamblea Legislativa. Lo cual liga al tribunal al Poder Ejecutivo y por ende a las autoridades administrativas.	El artículo 143, señala que el Tribunal de Justicia Administrativa, es un órgano autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones... La Constitución del Estado, en el artículo 95 lo define como organismo autónomo independiente de los Poderes del Edo. El artículo 146, señala que el nombramiento de los magistrados será a través de la convocatoria pública que expida el Congreso del Edo., formándose una terna sometida a votación del Pleno.

<b>PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>			
	<b>LFPCA</b>	<b>LTCADF</b>	<b>CJAEMO</b>
<b>CONCEPTO</b>	(no lo desarrolla la ley). El artículo 1º únicamente alude a que los juicios que se promuevan ante el TFJFA, se regirán por la LFPCA, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales. Asimismo expresa que en los casos que una resolución recaída a un recurso administrativo (del PA) no satisfaga al interés jurídico del recurrente, podrá controvertirse en el juicio contencioso, que se entenderá que se impugna en la parte que lo sigue afectando.	El Título Segundo de la Ley, alude al procedimiento, pero no lo define, únicamente cita que los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se sustanciarán con arreglo al procedimiento, los requisitos de las promociones y la supletoriedad entre otros aspectos.	El Libro Quinto del Código se refiere al “Juicio Administrativo”, pero éste no se define ni como juicio ni como PCA, el capítulo segundo hace referencia las disposiciones generales pero únicamente desarrolla que los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se sustanciarán con arreglo al procedimiento, los requisitos de las promociones y la supletoriedad entre otros aspectos.
<b>PRINCIPIOS</b>	No hace cita de los principios del procedimiento contencioso	No hace cita de los principios de procedimiento contencioso	El artículo 95 de la CPEMO, establece que el TJAMO deberá sujetarse a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.  A su vez el artículo 5 del CJAEMO, señala los mismos principios rectores para el procedimiento y para el proceso administrativo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalidad</li> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Seguridad jurídica</li> <li>• Agilidad</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Buena Fe</li> </ul>

**Cuadro comparativo 3. Los principios de procedimiento contencioso administrativo en la Legislación Federal, del Distrito Federal y el Estado de Michoacán.**

De acuerdo con lo señalado en el cuadro comparativo que antecede, se observa que las Legislaciones Federal y del Distrito Federal, omiten hacer referencia alguna en relación a los principios del PCA, situación que se deviene grave aunque los autores citados al inicio del presente apartado expresan que tales

principios se pueden encontrar implícitos en los ordenamientos jurídicos, sin embargo, la omisión de estos de forma implícita o explícita hacen que la ley sea deficiente y violatoria de derechos y garantías; además de que el órgano que resuelve el PCA es un órgano jurisdiccional que tiene como función revisar el actuar de la autoridad administrativa en el PA, y analizar si dicho procedimiento transgredió la legalidad que debe distinguirlo, así como también identificar si se violentaron los derechos del administrado, por lo tanto le compete analizar los principios del PA, observando al mismo tiempo las reglas propias del proceso en el juicio contencioso.

Esta jurisdicción administrativa tiene entonces una función esencial en todo estado de derecho, ya que le compete analizar el proceder de una autoridad pública frente al gobernado-administrado. En razón de ello, el procedimiento que se instaure, es decir el PCA, debe ser un procedimiento que se distinga por ser un medio de control de legalidad de actividad administrativa a la cual pueda recurrir el administrado. Además de que sus principios deben ser los suficientemente sólidos para servir como andamiaje que justifique la existencia y la razón de ser del PCA ante los tribunales de lo contencioso administrativo; puesto que no podemos dejar de lado la jurisdicción concurrente que subsiste en esta materia con los Juzgados de Distrito según lo expresa el Artículo 52 Fracción I de la LOPJF:

**Artículo 52.** *Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

**I.** *De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;*

Causa especial interés el contenido de este precepto normativo, el cual además se ha fortalecido con criterios jurisprudenciales<sup>40</sup> que ratifican la competencia del Juez de Distrito para la resolución de las controversias administrativas.

---

<sup>40</sup> CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL CONFLICTO SUSCITADO POR SU RECISIÓN. PROVENIENTE DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIDAD. CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época: 8ª. Número 78, junio de 1994. Tesis j/p. 2094/94. Página 18. Jurisprudencia IUS: 205457.

Atendiendo al contenido de esta jurisprudencia, es importante señalar que si bien es cierto que la LOTFJFA, se ha reformado en el Artículo 14 fracción VII; también lo es que el Artículo 91 de la Ley de Obras Servicios Relacionados con las Mismas, expresa que el cumplimiento del convenio

En efecto, si la razón de la existencia de tribunales especializados en el conocimiento y resolución de las contiendas administrativas, descansa en el estricto apego a derecho, los principios procesales son entonces, la enseñanza que legitima tanto al proceso como a la jurisdicción contenciosa; por lo que la inobservancia de sus axiomas, traería como consecuencia la confirmación de la competencia del Poder Judicial como única instancia a la cual acudir para resolver las contiendas de carácter administrativo. Es por ello que con el propósito de robustecer la importancia de los principios y reglas procesales en la contienda administrativa que deben observar los tribunales especializados en esta materia, desarrollamos un trabajo similar sobre los principios que deben permear en la jurisdicción administrativa. De tal suerte que nos apoyamos en la propuesta de Jorge Ruiz Carrillo quien realizó un trabajo interesante haciendo una selección de principios directrices o reglas que recogen a los que rigen al proceso civil, juicio de amparo, procedimiento administrativo entre otros y consecuentemente veremos si éstos se encuentran implícitos en las legislaciones que anteriormente analizamos; o si contravienen el principio de legalidad, que tienen por objeto respetar la ley.

Así, destacamos los siguientes principios: de instancia de parte, de formalismo moderado, oficiosidad, de congruencia, de celeridad y de gratitud.

- **Principio de Instancia de Parte.** De acuerdo a este principio, la iniciación del procedimiento contencioso administrativo solamente es posible a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. El órgano jurisdiccional no puede en ningún caso iniciar de oficio dicho procedimiento.

Según la legislación de los tribunales locales de lo contencioso administrativo, por regla general son los gobernados los que tienen la facultad de dar inicio al procedimiento, en su carácter de parte actora, para

---

de conciliación podrá ser demandado por la vía judicial correspondiente; que en este caso, son los Juzgados de Distrito.

demandar la invalidez de los actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos. En el terreno práctico casi la totalidad de los juicios contenciosos administrativos se promueven por las particulares.

Con excepción de lo anterior, las autoridades se encuentran en posibilidad de figurar como actores, básicamente en el caso de que haya necesidad de demandar la invalidez de actos administrativos o resoluciones fiscales que sean favorables a los particulares, pero que se hayan emitido con transgresión a las normas jurídicas aplicables.

Cabe hacer mención que para que los Administrados puedan iniciar el proceso administrativo es indispensable que tengan interés jurídico o legítimo en el asunto, siendo la tutela del segundo mayor que del primero ya que comprende tanto el derecho subjetivo público como las situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, sea de un sujeto determinado o de los integrantes de un grupo de individuos diferenciados del conjunto general de la sociedad, que resulten perjudicados o molestados por actos de autoridades administrativas.

De acuerdo con lo anterior este principio se encuentra presente en los preceptos que integran las legislaciones en análisis:

Artículos 1º Y 2º de la LFPCA.

Artículos 33 y 34 de la LTCADF.

Artículos 190 y 191 del CJAEMO.

- **Principio de Formalismo Moderado.** Este principio identificado también como de sencillez, en el procedimiento contencioso administrativo deberán observarse exclusivamente las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, evitando las solemnidades y trámites burocráticos, que complican y retardan la adecuada solución de las controversias administrativas.

En observancia de este postulado, el juicio administrativo no debe convertirse en una cadena de fórmulas sacramentales y trampas procesales, que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de los derechos de los particulares.

Cabe aclarar que, en el propósito de lograr un procedimiento sencillo, dinámico; resulta inadmisibles que los organismos jurisdiccionales dejen de cumplir las formalidades consagradas por el orden jurídico, por lo que siguiendo al autor Agustín A. Gordillo, es únicamente el administrado quien puede invocar por sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas lo beneficien.

No obstante lo anterior, en las siguientes líneas citamos criterios jurisprudenciales que evidencian que el principio de formalismo moderado es más bien imperceptible en el PCA:

**Registro No.** 172342

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Página: 1103

Tesis: 2a./J. 56/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.**

Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que

podieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 56/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.

Ejecutoria:

1.- Registro No. 20170

Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 39/2007-SS.

Promoviente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO PRIMERO Y DÉCIMO SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1104;

Registro No. 181647

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Abril de 2004

Página: 1360

Tesis: V.3o. J/2

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**SENTENCIAS DE NULIDAD. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA, SI OMITIÓ PRONUNCIARSE SOBRE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.**

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación 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 se deben respetar los principios de exhaustividad y congruencia de la disposición legal citada, pronunciándose respecto de todos y cada uno de los argumentos que por vía de contestación de la demanda formuló la autoridad, por lo que, al omitir dicho pronunciamiento, transgrede la disposición contenida en el referido precepto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 276/2001. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 27 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Albino Araiza

Lizárraga, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Rodrigo Rodríguez Tepezano.

Revisión fiscal 105/2002. Administradora Local Jurídica de Ciudad Obregón. 7 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Epicteto García Báez. Secretaria: Nydia Melina Rodríguez Palomares.

Revisión fiscal 97/2002. Administradora Local Jurídica de Ciudad Obregón. 14 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Elsa del Carmen Navarrete Hinojosa. Secretario: José Albino Araiza Lizárraga.

Revisión fiscal 98/2002. Administradora Local Jurídica de Ciudad Obregón. 14 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Aquiles Gasca. Secretaria: Myrna Consuelo Osuna Lizárraga.

Revisión fiscal 80/2002. Administradora Local Jurídica de Ciudad Obregón. 19 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Raúl Méndez Vega, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Rodrigo Rodríguez Tepezano.

Nota: La anterior tesis, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, septiembre de 2003, Novena Época, página 1287, con el rubro : "SENTENCIAS INCONGRUENTES EN LOS JUICIOS DE NULIDAD.", fue modificada para que guardara fidelidad con el texto de la ejecutoria emitida por el tribunal respectivo, en cumplimiento a lo ordenado en la resolución dictada el 26 de marzo de 2004 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 136/2003-SS, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, para quedar como aquí se establece.

- **Principio de Oficiosidad.** El principio de oficiosidad o inquisitivo se caracteriza por las amplias atribuciones que se confieren al juzgador para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo, obtener pruebas y buscar la verdad real.

Una vez iniciado el procedimiento, corresponde al Órgano Jurisdiccional llevarlo adelante hasta su terminación en razón de que no sólo tiende a satisfacer un interés particular, sino principalmente el interés público, que radica en el aseguramiento de la legalidad de la actuación administrativa. Es lógico que la impulsión de oficio no excluye la intervención activa de las partes, en la presentación de solicitudes, aportación de pruebas y formulación de alegatos.

De igual forma, y sin perjuicio del derecho de las partes de proporcionar los elementos probatorios que consideren pertinentes, el tribunal puede reunir las probanzas que requiera para la debida decisión del litigio administrativo.

Por lo que respecta a la verdad real, se refiere a las facultades del juzgador para decidir el conflicto administrativo conforme a la realidad de los hechos. El organismo Jurisdiccional no debe limitarse a los datos y pruebas que le aporten las partes, está obligado a esclarecer los hechos reales.

Ejemplos de la presencia de estos artículos se encuentra contemplados en los Artículos: 58 de la LFPCA, 83 de la LTCADF y 284 del CJAEMO.

- **Principio de congruencia.** El principio de congruencia es la consecuencia directa de los principios de legalidad, audiencia y de contradicción, como un principio lógico de cierre del procedimiento administrativo. El principio de congruencia operante en el ámbito procedimental debe entenderse en sentido amplio, es decir, comprensivo de cualquier procedimiento y ante cualquier autoridad, ya sea administrativa o judicial. Así, la congruencia exige la exacta correlación entre la petición o la pretensión y la resolución final que se dicte en consecuencia, se trate de un acto administrativo o de una sentencia.

Este es uno de los principios más vulnerados por las legislaciones que analizamos, por una parte apreciamos una legislación bastante endeble y precaria en relación al principio de congruencia y por otra, observamos que aunque la letra de la ley establece incipientes principios de congruencia, la autoridad jurisdiccional no los acata principalmente al momento de emitir una resolución. A fin de profundizar un poco más al respecto, citamos el contenido de algunos artículos de las legislaciones referidas y los analizaremos a la luz de la jurisprudencia, a fin de que percibir cómo es que se transgrede este principio en los PCA, de la LTCADF y el CJAEMO:

LFPCA:

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

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

**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...*

(Lo subrayado es nuestro).

Viene a afinar esta el contenido de estos artículos la jurisprudencia que se cita a continuación:

**Registro No.** 172838

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Abril de 2007

Página: 1341

Tesis: I.7o.A. J/37

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

### **ALEGATOS DE BIEN PROBADADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO, SIGNIFICADO Y CONFIGURACIÓN.**

En todo procedimiento existen, generalmente, dos etapas perfectamente diferenciables: la de instrucción (que abarca todos los actos procesales) y la de conclusión o resolución; dividiéndose a su vez la instrucción en tres fases: postulatoria o expositiva (que permite instruir al juzgador en la litis a debate), probatoria (que tiene la finalidad de llegar al conocimiento objetivo de la controversia mediante los elementos que ofrecen las partes para acreditar sus posiciones contrapuestas, fase que cuenta con sus estadios de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo) y preconclusiva, integrada por los alegatos o conclusiones de las partes. En ese orden de ideas, se advierte, aunque sea de una manera muy general, que los alegatos son las argumentaciones verbales o escritas que formulan las partes una vez concluidas las fases postulatoria y aprobatoria; en una acepción general, se traduce en el acto realizado por cualquiera de las partes mediante el cual se exponen las razones de hecho y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos, pretendiendo demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte. En este sentido, alegar de bien probado significa el derecho que asiste a cada parte en juicio para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio. Así, la exposición de alegatos en el juicio contencioso administrativo, no tiene una forma determinada en las leyes procesales, pero debe tenerse en cuenta que se configura con la exposición metódica y razonada de los hechos afirmados en la demanda, las pruebas aportadas para demostrarlos, el valor de esas pruebas, la impugnación de las pruebas aportadas por el contrario, la negación de los hechos afirmados por la contraparte, las

razones que se extraen de los hechos probados, y las razones legales y doctrinarias que se aducen a favor del derecho invocado.

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 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.

Amparo directo 132/2005. Mario Jorge Yáñez Navarro. 18 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Hugo Luna Baraibar

Amparo directo 112/2006. Judith Ramírez Suárez. 3 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Amparo directo 20/2007. Surtidores Eléctricos y Electrónicos, S.A. de C.V. 14 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Pese a estos avances alcanzados por la jurisprudencia en este caso para considerar a los alegatos al momento de emitir una sentencia por parte de la autoridad jurisdiccional administrativa lo cual garantiza el principio de legalidad y congruencia al que hacemos referencia; reiteramos han pasado inadvertidos para las legislaciones contenciosas del Distrito Federal y del Estado de Michoacán:

LTCADF:

**ARTICULO 77.-** *Concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes.*

**ARTICULO 78.-** *Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutive y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia.*

**ARTICULO 80.-** *Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:*

*I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;*

*II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;*

*III.- Los puntos resolutive en los que se expresarán los actos cuya validez se reconociere o cuya nulidad se declare; y*

*IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.*

CJAEMO:

**Artículo 264.** *Abierta la audiencia, asistiendo o no las partes, se procederá a recibir por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito, debiéndose dictar la sentencia que corresponda en la misma audiencia o dentro del plazo de diez días hábiles.*

**Artículo 273.** *La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del juicio.*

**Artículo 274.** *Las sentencias deberán ser debidamente fundadas y motivadas.*

*Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia deberá examinar primero aquéllas 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 normas, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron la defensa del particular y motivaron el sentido de la resolución.*

*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, la Sala 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.*

(Lo subrayado es nuestro).

El contenido de estos artículos denuncia que la técnica legislativa utilizada en estos ordenamientos es muy precaria tenemos por una parte, que la LTCADF que fue uno de los procedimientos que dieron lugar a la jurisdicción administrativa, es decir es el procedimiento de mayor antigüedad, a éste le siguió la LFPCA, que muestra un importante avance asentado los principios de legalidad y congruencia en la parte fundamental del procedimiento: en la sentencia donde toma en cuenta todo los aspectos para emitir su fallo, incluyendo los alegatos. Pero de nueva cuenta se genera un retroceso gravísimo en el CJAEMO, que por una parte exige la formulación de alegatos de una manera imposible de realizar (se formulan alegatos al mismo tiempo que se desahogan las pruebas) y después omite considerarlos para emitir una resolución. Entonces que sentido tiene solicitarlos si no formarán parte del estudio para emitir el fallo correspondiente, situación que bien podría ser cuestionada a través del juicio de garantías al no respetarse el debido proceso y sus etapas y al mismo tiempo entorpecer el procedimiento solicitando de las partes una actuación más que a final de cuentas no será considerada.

De este análisis lo más sorprendente es que el ordenamiento jurídico más joven parece ser que es la que contiene mayores deficiencias en relación a la congruencia al momento de emitir la sentencia.

- **Principio de Celeridad.** Acatando el principio de celeridad, estipulado en el artículo 17 de la Ley Fundamental, los trámites y formalidades deberán realizarse de manera pronta y expedita, a fin de que las controversias administrativas se decidan en el menor tiempo posible.

De esta manera, la rápida solución de los conflictos administrativos evita la incertidumbre en que se encuentran los gobernados inconformes y permite a las autoridades administrativas el ejercicio inmediato de sus funciones.

Por otra parte, es obvio que la rapidez del juicio no significa la omisión de las formalidades esenciales o el olvido de la búsqueda de la verdad material. Según el profesor Héctor Jorge Escola: “ *La celeridad debe consistir en el rápido cumplimiento de los actos de procedimiento que deben realizarse para componer el proceso administrativo, pero respecto siempre a la índole, contenido y alcance de cada acto para que todos estos aparezcan en su completa integridad y valor procedimental*”.

Registro No. 178548  
Localización:  
Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXI, Mayo de 2005  
Página: 477  
Tesis: 2a./J. 55/2005  
Jurisprudencia  
Materia(s): Administrativa

**ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE OTORGA EL PLAZO DE 5 DÍAS PARA FORMULARLOS POR ESCRITO DEBE HACERSE POR LISTA A LAS PARTES, INCLUIDAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 235, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El citado precepto, al establecer que en el juicio contencioso administrativo debe notificarse por lista a las partes que tienen un plazo de 5 días para formular alegatos por escrito, constituye una norma de carácter especial, pues al ser el único precepto que integra el Capítulo VIII, "Del Cierre de la Instrucción", demuestra que fue creado para regular esa fase procesal, además de que conforme al procedimiento legislativo de donde proviene, su finalidad es dar celeridad al procedimiento para que la justicia fiscal sea pronta, completa e imparcial, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el artículo 254, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, prevé la regla general consistente en que las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán siempre por oficio, pero que tratándose de casos urgentes aquéllas podrán hacerse por vía telegráfica. En esa

tesitura, y en atención al principio de que la norma especial predomina sobre la general, se concluye que el artículo 235 citado debe prevalecer sobre el numeral 254, por lo que la notificación del auto que otorga el referido plazo debe hacerse por lista a las partes, incluso a las autoridades administrativas, por ser partes en el juicio en términos del artículo 198 del indicado ordenamiento. Además, si se tiene en cuenta que la regla general contenida en el referido artículo 254 se emitió en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, y que la regla especial que prevé el numeral 235 se publicó en dicho órgano de difusión el 5 de enero de 1988, es evidente que ésta es sucesiva de aquélla, de manera que en atención al aludido criterio de especialidad y al principio cronológico, la norma especial limitó el campo de aplicación de la general, en virtud de que sustrajo de su ámbito de aplicación las notificaciones relativas al auto mediante el cual se otorga a las partes el plazo de 5 días para formular alegatos por escrito.

Contradicción de tesis 206/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Tesis de jurisprudencia 55/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de abril de dos mil cinco.

Ejecutoria:

1.- Registro No. 18890 Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 206/2004-SS. Promovente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Junio de 2005; Pág. 247;

Voto particular:

1.- Registro No. 20403 Asunto: CONTRADICCIÓN DE TESIS 206/2004-SS. Promovente: ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Junio de 2005; Pág. 269;

Es interesante el contenido de la tesis invocada, puesto que los criterios jurisprudenciales citados para el análisis de la congruencia se encuentran también muy vinculados a la importancia del alegato en el PCA, pero lo más importante es que con el ánimo de no transgredir la legalidad que debe caracterizar a este procedimiento y al mismo tiempo atender a la celeridad del mismo, se propone la notificación por lista de los alegatos. De esta manera existe observancia a todas las etapas procesales; pero sobre todo, brindando al mismo tiempo la celeridad necesaria para la pronta y expedita impartición de justicia.

- **Principio de gratitud.** Según el principio de gratitud, que se fundamenta en el artículo 17 Constitucional Federal, el procedimiento Contencioso Administrativo ha de desarrollarse con la menor afectación económica a las partes, especialmente a los administrados, en razón de lo anterior, los servicios que proporcionan los Tribunales de los Contencioso Administrativo

existentes en las entidades federativas se caracterizan por ser gratuitos. Su legislación prohíbe en forma expresa la existencia de gastos y costos jurisdiccionales.

Se suma a este principio la desconcentración de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, mediante la instalación de sus Salas en distintas regiones de la Entidad Federativa correspondiente, lo que evita que los gobernados realicen considerables erogaciones económicas en la defensa de sus derechos e intereses legítimos. En la actualidad, sólo los Organismos de los Estados de México, Guerrero, Morelos, cuentan con Salas Regionales.

Otro ejemplo de la gratuidad del PCA: las Instancias de Justicia Administrativa del Distrito Federal y de los Estados de Jalisco, Querétaro, México, Guerrero Yucatán, Michoacán proporcionan servicios de asesoría jurídica gratuita, básicamente a favor de los particulares de escasos recursos económicos. Además de que en el Estado de Michoacán existen defensores de oficio. Todo ello ha permitido que los sectores mayoritarios de la población tengan acceso a la jurisdicción administrativa.

Como puede apreciarse este ejercicio de análisis comparativo nos deja algunas conclusiones que hemos tratado de desarrollar en los diferentes apartados de este trabajo, con el ánimo de no perder de vista aspectos relevantes de la doctrina y a la vez, vincularlos con otros que forman parte de la ley.

Este análisis también busca expresar bases de un ejercicio lógico-jurídico para poder expresar argumentaciones en contiendas administrativas; resulta útil analizar como los principios de un proceso de derecho común, por ejemplo de orden civil en relación con el de orden administrativo, son distintos. Y a la vez se muestra como en el contencioso se retoman los principios que cita el derecho procesal civil y el juicio de garantías.

Este documento revalora estos principios de los procedimientos como rectores del derecho procesal administrativo, al dilucidar etapas y figuras procesales que actualmente no son consideradas trascendentes, cuando en su contenido puede definirse el rumbo de un procedimiento: tal es el caso de la importancia de los alegatos.

Finalmente encontramos en este trabajo, la notoria incongruencia entre el bienestar general, la soberanía de los estados y las autoridades y las precisiones que se hacen en legislaciones con un mismo objeto y competencia, cuando formulan leyes con lenguajes técnicos muy variados que pueden confundir al administrado o cuando las leyes administrativas más recientes incurren en errores y ambigüedades que han sido aclarados por la jurisprudencia y rebasados por otras legislaciones.

### **2.3.1.3. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **Demanda y contestación**

La demanda es el acto que da inicio con el proceso contencioso administrativo y ésta procederá contra actos o resoluciones definitivas que afecten los intereses jurídicos del demandante. Esta demanda tiene entre otros efectos: anular el acto o resolución de la autoridad administrativa que de acuerdo a la apreciación del administrado fue emitido en contravención a sus derechos. Actualmente en la LFPCA, sus resoluciones no se limitan a anular o a dejar sin aplicación el acto demandado inclusive que trascienden a la condena, caso concreto puede dictar sanciones pecuniarias que indemnicen al particular o a la autoridad emisora del acto señalándose los supuestos del artículo 6º tercer párrafo.

Así, la demanda de nulidad podrá derivar de un acto o resolución de autoridad en forma directa o de la resolución del Recurso de Revocación o de Revisión contemplado aquel en el CFF y éste último en la LFPA, cuando estas resoluciones

confirmer la validez del acto o resolución materia de impugnación de estos recursos y que ahora es impugnada a través de la demanda de nulidad.

Existiendo como en todos los casos la excepción a la regla: “...una multa propiamente no es una resolución definitiva, pero dada su naturaleza y efectos jurídicos se considera como tal, por ello es combatible directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, salvo que las multas se notifiquen junto con la determinación del crédito fiscal en cuyo caso se impugnarán hasta ese momento”.<sup>41</sup>

Este acto procesal inicial deberá ser presentado en forma escrita dentro del término de 45 días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la multa o resolución definitiva.

La demanda deberá presentarse ante la Sala competente del TFJFA es decir, del domicilio de la autoridad que emitió el acto impugnado, revistiéndose todas las formalidades de un procedimiento ordinario: nombre del demandante, domicilio, acreditar personalidad en términos de ley, nombre de la demandada, resolución que se impugna, los hechos que dieron origen a la demanda, pruebas, conceptos de impugnación, nombre y domicilio del tercero interesado y lo que se pida; adjuntándose también las copias de la demanda y de los anexos, y los documentos probatorios y los requeridos para el desahogo de las probanzas.

En el escrito de demanda cabe la posibilidad de hacer valer agravios novedosos contra el acto o resolución materia del recurso ordinario, en ésta se expresarán de manera escrita la lesión que el acto impugnado causa en el ámbito jurídico del promovente y la debida motivación de tal acto.

De acuerdo con estas generalidades el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa señala cuales son los asuntos que conocerá dicho Tribunal:

---

<sup>41</sup> Saldaña *Op cit* p.141

**ARTÍCULO 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la

Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal

y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

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

**VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

**IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los

Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

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

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

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

**XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

**XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse

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

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

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

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

*El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.*

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

Por su parte Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), establece los plazos de la presentación de la demanda y además la ampliación de la misma que de acuerdo con lo señalado dicha ley el conteo de los plazos son hábiles.

A su vez la parte demandada cuenta con el plazo de 45 días para formular su contestación y 20 para la contestación de la ampliación de demanda si la hubiere. La contestación como procede por regla general debe referirse a la contestación de todos y cada uno de los hechos descritos en la demanda, a los conceptos de impugnación y a las pruebas, además de accionar los incidentes que estime convenientes, así como la improcedencia o sobreseimiento que se estime procedente; anexándose de igual forma las copias, copias anexos y probanzas.

Esta demanda podrá ser presentada por correo certificado con acuse de recibo, si el domicilio del administrado estuviese fuera de la población sede de la Sala, siempre que el envío se realice en el lugar en el que resida el demandante.

En los casos de que no se produzca contestación de la demanda o de la ampliación, o bien que en estas no se haga referencia a todos los hechos controvertido, se presumirá cierto lo que el actor le impute a la autoridad, con salvedad de los medios de convicción rendidos, o por hechos notorios que en todo caso resultaran desvirtuados.

## **Instrucción o tramitación procesal**

Una vez que se ha admitido la demanda, emplazado al demandado y realizada la contestación de aquélla en los 45 días siguientes, se procede a la valoración de los medios de convicción ofrecidos por las partes, en relación a este tema, es importante conocer la opinión de Gustavo Esquivel citado por Alejandro Saldaña Magallanes *“La valoración de las probanzas referente a los documentos públicos, a la confesión expresa y a la presuncional legal será de acuerdo al sistema “Tasado” que se aboca únicamente al contenido de la Ley sin influir el criterio del juzgador por otro lado para las demás probanzas se utilizará un sistema de valoración llamado de “Sana Crítica” que sin ser exclusivamente una valoración legal, conlleva la convicción del juzgador pero sin ser un sistema de valoración “Libre”.*<sup>42</sup>

Así, en esta etapa la parte medular los medios de convicción en el que serán admitidas toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad mediante posiciones. Las pruebas deberán ofrecerse desde el escrito inicial a excepción desde luego, de las supervenientes.

Dentro de esta etapa tiene lugar la posibilidad de actualizarse casos en los que resulte necesaria la interposición de incidentes de previo y especial pronunciamiento, los cuales son previstos en la ley en referencia y que en este trabajo son citados brevemente, ya que no forman parte sustancial de este estudio:

- a) De incompetencia en razón de territorio.
- b) De acumulación de juicios.
- c) De nulidad de notificaciones.
- d) Recusación por causa de impedimento.
- e) Interrupción por causa de muerte.

---

<sup>42</sup> *Ibid* p. 146.

Transcurrido el plazo de 10 días posteriores a la sustanciación del juicio y no faltando ninguna diligencia que desahogar, se citará a las partes para que en un plazo de 5 días expresen sus alegatos, los cuales deberán ser considerados al momento de dictar sentencia, cerrándose así la instrucción, tal y como lo expresa el antes citado Artículo 47 de la LFPCA y la jurisprudencia citada en páginas precedentes que hace referencia al tema. Al respecto, es importante señalar que en los alegatos se deberán expresar los razonamientos lógico jurídicos de aquellas pretensiones en relación con la contestación y vertidas por la autoridad administrativa, así como las pruebas correspondientes y el derecho que asiste al respecto. En este sentido, las recomendaciones de Alberto Saíd favorecen la importancia de los alegatos en el PCA:

*“En la formulación de agravios al alegar es importante desarrollar razonamientos y no circunscribirse a una mera repetición de los mismos conceptos de nulidad invocados en la demanda. Existe jurisprudencia que considera que en la sentencia sólo se estudiarán los alegatos sin contienen elementos novedosos respecto al escrito inicial. Según aquella, si las Salas del Tribunal Fiscal son omisas en el estudio de los nuevos argumentos, se produce un agravio que da lugar a la reposición del procedimiento para el efecto de considerarlo en el fallo... el momento para alegar es para presentar razonamientos acordes con la fase procesal que se desenvuelve; por ello justamente se le ha llamado “de bien probado o conclusivos” pues ya pasó la fase probatoria y es la última oportunidad de instar para las partes”.*<sup>43</sup>

## **Resolución o Sentencia**

Una vez cerrada la instrucción se dictará sentencia en un plazo de 60 días posteriores al cierre, con base en el proyecto que el magistrado instructor elabore durante los primeros 45 días del plazo antes mencionado.

Es sabido que la sentencia deberá estar debidamente fundada en derecho, en la que se podrá hacer referencia a hechos notorios y se resolverán todos y cada uno

---

<sup>43</sup> SAÍD Alberto. *Los alegatos*. 1ª ed. Oxford. México, 2006. pp. 98-99. Véase: Alegatos en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Instancia Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, enero de 1997, jurisprudencia número 20, parte II, Colegiados, p. 249. SCJN.

de los puntos planteados en la litis, por lo que es fundamental citar que si alguno de los agravios resultara fundado será suficiente para declarar la nulidad del acto, es decir, que cuando los agravios resulten fundados, esto se traduce en que efectivamente al administrado le fueron transgredidos sus derechos y por lo tanto, lo procedente será declarar la nulidad del acto que por ese medio se combate. Los agravios se devienen infundados cuando no es posible probar que hubo ilegalidad en el acto o resolución combatida y en sus conceptos de impugnación no es posible demostrar ni el hecho ni el derecho.

Los agravios que sobrevienen inoperantes son aquellos que ya fueron materia de estudio y que únicamente se limitan a hacer repeticiones ya planteadas.

Cuando los agravios resultan insuficientes, se debe a que el contenido de éstos carece de la fuerza para motivar a la nulidad del acto o resolución. Otro tipo de agravios son los insubsistentes que se refieren a la transcripción de la ley o del artículo que el administrado considera es transgredido, pero no se expresan los razonamientos lógicos jurídicos de dicha violación.

A efecto de poder aportar aspectos básicos a la formulación de agravios que permitirán una resolución favorable a la actora, los agravios que interponga la actora para su defensa, *“... devienen en dos tipos, de fondo y de forma: se entiende por agravio de fondo el que combate en sentido a priori, los argumentos de la autoridad que realmente dieron origen a la resolución materia de impugnación...por agravio de forma se entiende todas aquellas situaciones conexas o en sentido a posteriori al entorno de una resolución o acto que en su caso...”*<sup>44</sup>

La sentencia podrá dictarse en varios sentidos: de validez de la resolución confirmándose el acto administrativo impugnado, de nulidad, de nulidad para efectos, en cuyo caso se deberá expresar la forma y términos de su

---

<sup>44</sup> Saldaña, *Op cit.* pp.168.169.

cumplimentación; o bien, declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación.

### **Medios de impugnación de la sentencia (Recursos)**

Esta etapa procesal constituye la temática que analizaremos en el siguiente capítulo, en razón del análisis que ofreceremos, en este apartado haremos una breve referencia, aduciendo a estos medios de impugnación, como los medios que tiene el administrado o bien la autoridad administrativa (ahora recurrentes) en el juicio contencioso para impugnar del tribunal aquellas resoluciones emitidas que consideran afectan sus derechos subjetivos.

## **2.4. BREVE REPASO DEL JUICIO DE AMPARO**

El juicio de garantías, efectivamente no se trata de un medio de impugnación, sino de un juicio independiente que analiza la constitucionalidad de los actos de autoridad que en este caso, se trata de la autoridad jurisdiccional que conoce y resuelve el juicio de nulidad, es por esta razón, la conexión con dicho juicio y con los medios de impugnación que contempla su procedimiento contencioso administrativo.

Aunado a lo anterior, es valioso tener presente que el amparo se encuentra presente en las disposiciones constitucionales a fin de ser accionado en el momento que estimemos que se transgreden nuestras garantías individuales. Así el fundamento del Juicio de Amparo se establece en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**ARTÍCULO 103.-** *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*

**ARTÍCULO 107.-** *Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:*

- I. *El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;*
- II. *...*
- III. *Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*
  - a) *Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del Estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;*
  - b) *Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y*
  - c) *Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.*
- IV. *En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;*
  - b) *El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:*
    - a) *...*
    - b) *En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.*

(Lo subrayado es nuestro)

En razón de lo anterior, el análisis del juicio de amparo versará en los tipos de amparo en materia administrativa que pueden interponerse al juicio de nulidad y su procedencia, y más adelante el capítulo subsecuente, se detallará su importancia y trascendencia jurídica en los medios de impugnación del PCA.

#### **2.4.1. DEL AMPARO INDIRECTO**

El amparo indirecto también llamado “Binstancial”, el cual tiene su fundamento en el artículo 114 de la Ley de Amparo y su regla general es que procederá por exclusión de todos aquellos casos distintos para los que procede el amparo directo.

**Artículo 114.-** El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

*I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:*

*II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.*

*III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.*

*Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última \_ resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.*

*Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.*

*IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;*

*V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;*

*VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.*

*VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.*

(Lo subrayado es nuestro)

Como puede observarse el juicio de garantías tiene como objeto restituir al quejoso en el goce de sus derechos que estima vulnerados y para tales efectos el procedimiento para acudir al amparo directo, por regla general es de 15 días contados a partir del día siguiente en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación del acto o resolución, impugnados; o bien, al día siguiente de que haya tenido conocimiento de éstos o su ejecución.

Una vez admitida la demanda de amparo indirecto, tendrán lugar una serie de actos procesales en los que intervendrá el ministerio público, el quejoso, el tercero perjudicado y por supuesto la autoridad responsable, fijándose la fecha para el desahogo de la audiencia constitucional donde concurrirán el ofrecimiento,

la admisión y el desahogo de pruebas, la expresión de alegatos y la emisión de la sentencia correspondiente.

#### **2.4.2. DEL AMPARO DIRECTO**

El amparo directo al que también se le ha denominado “Unistancial” ya que la sentencia definitiva la emiten los Tribunales Colegiados de Circuito y en contra de aquélla no procederá instancia o recurso alguno, con excepción de cuando se trate de inconstitucionalidad de leyes o interpretación de un precepto constitucional.

El amparo directo tiene su fundamento en el artículo 158 de la citada Ley de Amparo en cuyo contenido destaca su procedencia, así también el artículo 159 establece los casos en que son violadas las leyes del procedimiento y por lo tanto puede recurrirse a este Amparo.

**Artículo 158.-** *El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.*

*Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.*

**Artículo 159.-** *En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:*

*I.- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;*

*II.- Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;*

*III.- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;*

*IV.- Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;*

- V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;*  
*VI.- Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;*  
*VII.- Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;*  
*VIII.- Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;*  
*IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;*  
*X.- Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder;*  
*XI.- En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.*

De acuerdo con lo antes citado el amparo directo en materia administrativa procederá en contra de las resoluciones del TFJFA contra las que ya no proceda recurso procesal alguno.

Sin embargo, y de manera excepcional al principio de definitividad existen otros casos en los que es procedente el juicio de amparo, los supuestos de la procedencia los han dilucidado los criterios jurisprudenciales que a continuación se detallan:

**Registro No.** 192312

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta I, Marzo de 2000

Página: 131

Tesis: 2a./J. 19/2000

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS.**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. Ahora bien, en contra de los cobros regidos por el Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revocación o el juicio de nulidad que, como optativos, establece en los artículos 116 y 125, y si bien es cierto que el mismo ordenamiento establece la suspensión en los artículos 141, 142 y 144, en ellos se establecen mayores requisitos para otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, que en la Ley de Amparo, pues para garantizar el interés fiscal exige, además del importe de las contribuciones adeudadas actualizadas y los accesorios causados, los accesorios

que se generen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este periodo, en tanto no se cubra el crédito, ese importe deberá actualizarse cada año y ampliarse la garantía a fin de que se cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluyendo los correspondientes a los doce meses siguientes, exigencias que incuestionablemente son mayores para el contribuyente, en comparación con las condiciones que se prevén en los artículos 125 y 135 de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, para otorgar la suspensión del acto reclamado, como máximo, se exige como depósito, la cantidad que se cobra y la garantía de los perjuicios, además de que el Juez de Distrito tiene facultad para no exigir depósito cuando la suma cobrada exceda de la posibilidad del quejoso, cuando ya se tenga constituida garantía ante la exactora, o cuando el quejoso sea distinto del causante obligado directamente al pago, caso este en que puede pedir cualquiera otra garantía. De ahí que resulte incorrecto sobreseer en el juicio de garantías por no haberse agotado los medios ordinarios de defensa.

Contradicción de tesis 61/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y las diversas del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 28 de enero del año 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Tesis de jurisprudencia 19/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiocho de enero del año dos mil.

**Ejecutoria:**

**1.- Registro No. 6323**

**Asunto:** CONTRADICCIÓN DE TESIS 61/99.

**Localización:** 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XI, Marzo de 2000; Pág. 132.

**Registro No.** 172342

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su GacetaXXV, Mayo de 2007

Página: 1103

Tesis: 2a./J. 56/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.**

Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía

mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 56/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.

#### **Ejecutoria:**

**1.- Registro No. 20170**

**Asunto:** CONTRADICCIÓN DE TESIS 39/2007-SS.

**Localización:** 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1104.

Atendiendo al contenido de los criterios de jurisprudencia citados, la figura de la suspensión tiene un papel fundamental en el juicio de garantías, que en este caso ha dado lugar inclusive a establecer excepciones al referido principio de definitividad que caracteriza a este juicio. En razón de ello, se retoman para su análisis aspectos básicos de su procedencia.

### **2.4.3. LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO**

Inicialmente, debe entenderse por suspensión como “ *...la detención o la espera temporal de la ejecución del acto violatorio de garantías individuales, emanado de cualesquiera que sea la autoridad en su calidad de gobernante, mientras se resuelve por la autoridad del conocimiento si efectivamente ese acto reclamado por el quejoso fue o no violatorio de garantías individuales...*”<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Saldaña *Op cit*, 201.

En ese tenor, tenemos que la suspensión de la ejecución en el **Amparo Indirecto**, la suspensión se solicitará en su caso ante el Juez de Distrito en materia administrativa el cual proveerá de manera incidental por separado y duplicado sobre la suspensión provisional, y en su momento sobre la definitiva. En este caso, los efectos de la suspensión serán para que las cosas se mantengan en el estado que guardan, y excepcionalmente serán para el efecto de que prácticamente el quejoso sea restituido en el goce su garantía que estimó vulnerada; por ejemplo en los casos de clausura.

Esta suspensión procede de oficio o a petición de parte en los siguientes casos:

**Artículo 122.-** *En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este Capítulo.*

**Artículo 123.-** *Procede la suspensión de oficio:*

**I.-** *Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;*

**II.-** *Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.*

*La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.*

*Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.*

**Artículo 124.-** *Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:*

**I.-** *Que la solicite el agraviado;*

**II.-** *Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.*

*Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:*

a) *Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;*

b) *Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;*

c) *Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;*

d) *Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;*

e) *Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;*

f) *Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y*

g) *Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de lo supuestos previstos en el artículo 131*

*párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;*

**III.-** *Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.*

*El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.*

**Artículo 124 bis.-** *Para la procedencia de la suspensión contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el juez de amparo deberá exigir al quejoso que exhiba garantía, sin perjuicio de las medidas de aseguramiento que estime convenientes.*

*El juez de amparo fijará el monto de la garantía, tomando en cuenta los elementos siguientes:*

**I.** *La naturaleza, modalidades y características del delito que se impute al quejoso;*

**II.** *La situación económica del quejoso, y*

**III.** *La posibilidad de que el quejoso se sustraiga a la acción de la justicia.*

**Artículo 125.-** *En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.*

*Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicando que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.*

**Artículo 130.-** *En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.*

*En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del juez de Distrito, quien tomará, además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.*

*El juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior.*

En el caso de **Amparo Directo**, puede ser solicitada ante la autoridad responsable, es decir ante el TFJFA. Los efectos en este caso versarán en el sentido de que la suspensión será para que las cosas se mantengan en el estado que guardan y sobre todo no generar daños de difícil reparación al quejoso en caso de darse la ejecución.

La suspensión en el Amparo Directo es procedente en los siguientes casos:

**Artículo 170.-** *En los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la autoridad responsable decidirá sobre la suspensión de la ejecución del acto reclamado con arreglo al artículo 107 de la Constitución, sujetándose a las disposiciones de esta ley.*

**Artículo 171.-** *Cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en juicios del orden penal, al proveer la autoridad responsable, conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 168 de esta ley, mandará suspender de plano la ejecución de la sentencia reclamada.*

**Artículo 172.-** *Cuando la sentencia reclamada imponga la pena de privación de la libertad, la suspensión surtirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Tribunal Colegiado de Circuito competente, por mediación de la autoridad que haya suspendido su ejecución, la cual podrá ponerlo en libertad caucional si procediere.*

**Artículo 173.-** *Cuando se trate de sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en juicios del orden civil o administrativo, la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurren los requisitos que establece el artículo 124, o el artículo 125 en su caso, y surtirá efecto si se otorga caución bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a tercero.*

*En los casos a que se refieren las disposiciones anteriores, son aplicables los artículos 125 párrafo segundo, 126, 127 y 128.*

*Cuando se trate de resoluciones pronunciadas en juicios del orden civil, la suspensión y las providencias sobre admisión de fianzas y contrafianzas, se dictarán de plano, dentro del preciso término de tres días hábiles.*

**Artículo 174.-** *Tratándose de laudos o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales del trabajo, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia. La suspensión surtirá efectos si se otorga caución en los mismos términos del artículo anterior, a menos que se constituya contrafianza por el tercero perjudicado.*

**Artículo 175.-** *Cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios.*

*En estos casos la suspensión surtirá sus efectos sin necesidad de que se otorgue fianza.*

De acuerdo con lo anterior la Ley de Amparo establece en sus capítulos de suspensión, la detención temporal del acto que se estima violatorio de garantías. En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha pronunciado jurisprudencia produciendo criterios que establecen otros supuestos de procedencia de la suspensión en materia administrativa, además de los citados en páginas precedentes:

**Registro No.** 226524

**Localización:**

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 22-24, Octubre-Diciembre de 1989

Página: 127

Tesis: I.6o.A. J/20

Jurisprudencia  
Materia(s): Administrativa

**SUSPENSION PROVISIONAL, PARA OBTENERLA NO ES NECESARIO ACREDITAR LA EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS.**

De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 130 de la Ley de Amparo, el otorgamiento de la suspensión provisional no se encuentra condicionado a la circunstancia de que previamente se demuestre la existencia de los actos reclamados, sino que, por el contrario, dicho precepto legal faculta a los Jueces de Distrito para que, en los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de dicha ley, con la sola presentación de la demanda, si advierten peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, puedan ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta en tanto se notifique a las autoridades responsables la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

**SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Queja 86/88. Delegado del Departamento del Distrito Federal en la Delegación Cuauhtémoc. 11 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: César Thome González.

Queja 186/88. Delegado del Departamento del Distrito Federal en la Delegación Cuauhtémoc y otras autoridades. 10 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: César Thome González.

Queja 226/88. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras (Cyprus, S.A.). 1o. de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretaria: María Eugenia Peredo García Villalobos.

Queja 346/88. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras (Gabriel Carrasco Romero). 10 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Jorge Higuera Corona.

Queja 146/89. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades (El Dragón de Oro S. de R.L.). 5 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretario: Jorge Higuera Corona.

**Genealogía:**

Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Segunda Parte, tesis 1055, página 730. Gaceta 22-24, Octubre-Diciembre de 1989, página 127.

**Registro No.** 200136

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996

Página: 16

Tesis: P./J. 15/96

Jurisprudencia

Materia(s): Común

**SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE**

## **AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.**

La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

Contradicción de tesis 3/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

La importancia que guardan estos criterios jurisprudenciales en la temática de estudio es trascendental; en éstos se observan algunos supuestos de procedencia del juicio de garantías sin haber agotado los juicios y recursos ordinarios previstos en este caso la legislación contenciosa administrativa; además de que expresan tutela de derechos que el quejoso estime se encuentran en peligro; y por otra parte estas opiniones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revelan los perjuicios que genera el artículo 28 de la LFPCA al administrado.

Lo anterior es posible resumirlo, en que los principios que sustentan a la institución de Amparo ante posibles supuestos de aquellos procedimientos y medios de impugnación ordinarios que son defectuosos o no resuelven; o que tampoco dan cabida a la legalidad y respeto de los derechos de los administrados; hasta ahora únicamente han sido las disposiciones que rigen al Amparo, la senda que orienta y materializa la protección del quejoso frente a los abusos de la autoridad responsable.

# CAPITULO III

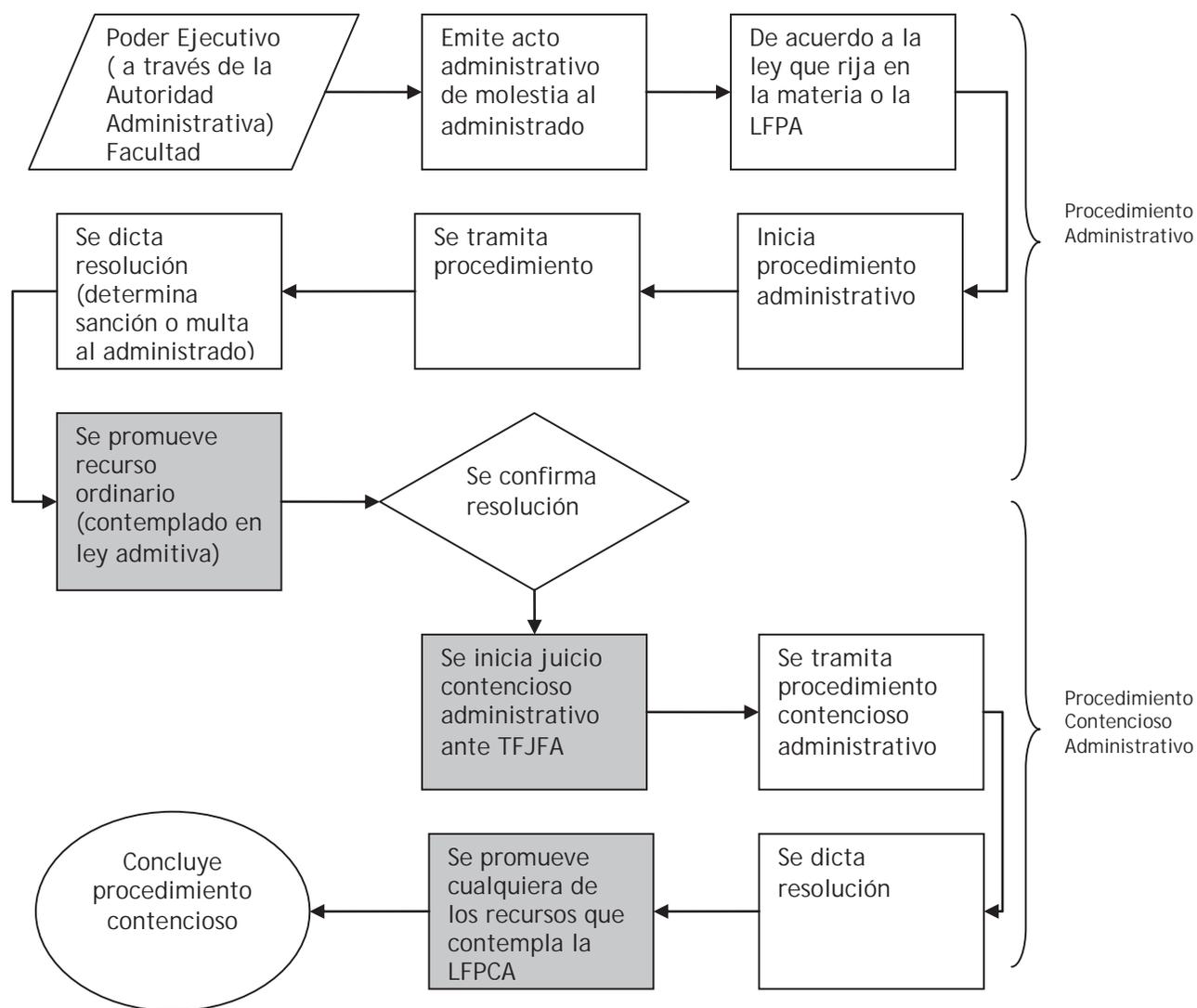
## ALCANCES DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN (RECURSOS) EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS A NIVEL FEDERAL, DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MICHOACÁN

### 3.1. LOS RECURSOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

#### 3.1.1. ASPECTOS FUNDAMENTALES

Se le ha denominado segunda parte de medios de defensa a **los recursos** en el Procedimiento Contencioso Administrativo (PCA), ya que si bien es cierto que el juicio contencioso administrativo constituye un medio de defensa para el administrado que le permite hacer valer sus derechos frente a la autoridad administrativa, también lo es que, el recurso administrativo es un segundo medio de defensa que por regla general procede en contra del resultado obtenido por la sentencia del juicio o bien, en contra de acuerdos que desechen la procedencia de la acción. Es por eso importante establecer la distinción entre el Recurso del PCA y el Recurso del PA.

Recapitulando estas afirmaciones en relación con el recurso administrativo dentro del PA puede ser concebido como una instancia administrativa o como especie de oportunidad para que el administrado solicite nuevamente la revisión de la sanción impuesta y se reconsidere la posibilidad de reducirla o cancelarla. En cambio dentro del PCA, el administrado impugna de la autoridad jurisdiccional administrativa, sus acuerdos y fallos, empleando precisamente estos medios de impugnación (véase el siguiente diagrama de recursos en materia administrativa):



**Diagrama 1. Procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativo**

El cuadro muestra como el administrado tiene tres posibilidades de promover medios de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa, de tal suerte que los medios de defensa son también los recursos ya que tanto el procedimiento administrativo los contempla como también el procedimiento contencioso administrativo.

### 3.1.2. LOS RECURSOS PROCESALES

Dando inicio con el tema fundamental de este trabajo partimos de que la administración de justicia se constituye como uno de los ideales fundamentales de la humanidad y, que se persigue a través de la regulación jurídica de la conducta de los hombres con instrumentos normativos e instituciones legítimas encargadas de esa impartición de justicia, las cuales después de agotado un proceso deben dictar fallos o resoluciones judiciales; no obstante éstas pueden “...contener un error in judicando (de fondo) o un error in procedendo, que aleja la finalidad de la justicia. Es aquí donde y cuando aparece la función de los recursos. Supuesta la condición falible humana, el derecho y concretamente el derecho procesal ha creado estos instrumentos, llamados medios impugnativos y recursos con la finalidad definida de procurar corregir los yerros de juzgamiento que se alegan cometidos en el proceso heterocompositivo de los litigios ya juzgados”<sup>46</sup>

Continuando con estas afirmaciones la base de la impugnación del proceso, tiene lugar cuando alguna de las partes que interviene resulta vencida en el juzgamiento previo, puede a través del uso de los medios de impugnación atacar las sentencias que estime incorrectas, ilegales, equivocadas, incompletas o irregulares.

La palabra recurso deriva del latín *recursus*, camino de vuelta, de regreso, volver al curso. En la teoría jurídica en general establece que “El recurso es un medio de defensa de que disponen las partes en un juicio, para lograr que se revoque o modifique alguna resolución o acuerdo que le agravie”.<sup>47</sup>

En referencias relativas a la materia administrativa Ignacio Burgoa citado por Adolfo Treviño Garza, ha de señalar que: “El recurso es un medio jurídico de defensa que suerte dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o

---

<sup>46</sup> “Recurso” en *Diccionario de Derecho Procesal*. Op cit. pp. 232.

<sup>47</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. México 2004. Porrúa. p.252.

*modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado”.*<sup>48</sup>

Coincidiendo con el autor en cita quien agrega que si el recurso se interpone como medio de defensa “...nunca lleva como propósito el de que se confirme la resolución recurrida, y por ese motivo, de nuestra parte, al definirlo, tan sólo señalamos que quienes lo interponen, buscan siempre un propósito, la revocación o la modificación del acto impugnado, nunca su confirmación, pues eso va en contra del espíritu de la interposición del recurso, o sea, atacar una resolución agravante”.<sup>49</sup>

En ese tenor se pronuncia también la opinión de Manuel Ortells Ramos, señala que “... los medios de impugnación en sentido amplio pueden conceptuarse como instrumentos legales puestos a disposición de las partes y destinados a atacar una resolución judicial, para provocar su reforma o anulación o declaración de nulidad”.<sup>50</sup>

De acuerdo con lo anterior, puede establecerse que en la práctica procesal administrativa los recursos y sobre todo los interpuestos en los procedimientos administrativos persiguen un propósito, ya que cabe recordar que éstos son optativos antes de acudir al juicio contencioso administrativo mejor conocido como juicio de nulidad, en el cual una vez agotados el recurso ordinario puede mejorarse o ampliarse los conceptos de impugnación una vez que se conocen los argumentos de la autoridad administrativa al resolver el recurso ordinario promovido. Todo ello facilita aun más para el administrado las posibilidades de planear su defensa y en todo caso promover los recursos que plantea también el juicio de nulidad; es decir en el PCA. Tal y como lo establece la doctrina procesal alemana “...los medios de impugnación que en fondo no son más que una

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> *Ibid*, 254

<sup>50</sup> ORTELLS Ramos Manuel. “Recurso” en *Diccionario Derecho Procesal*. Op cit. 232.

*prolongación o transformación de la acción procesalmente concebida, implican la contraposición entre un tribunal y un proveimiento a quo, es decir, aquel cuya resolución se ataca y un tribunal y un proveimiento ad quem, seas, aquel llamado a pronunciarse sobre la impugnación planteada*<sup>51</sup>

En contraposición a esta opinión en México José Becerra Bautista, señala que *“la impugnación del proceso no es la continuación del proceso principal por otros medios, puesto que el proceso de impugnación tiene carácter autónomo, un proceso independiente con régimen jurídico peculiar, es decir con sus requisitos y efectos distintos de las correspondientes categorías del proceso a que se refiere... Mediante la impugnación procesal el proceso principal no es simplemente continuado, sino que desaparece para dejar su puesto a otro distinto, aunque ligado al anterior.*”<sup>52</sup>

La doctrina procesal ha realizado una importante distinción entre los denominados “remedios” y los recursos procesales que bien vale tener presente al momento de analizar los instrumentos comparativos sobre diferentes legislaciones de lo contencioso administrativo, que en páginas subsecuentes se presentan. (Cfr. 3.2.1.)

Así la opinión de Héctor Fix- Zamudio, concibe a que los remedios *“como medios de impugnación que se resuelven por el mismo órgano jurisdiccional que ha dado la resolución combatible”*.<sup>53</sup> En esa tesitura se pronuncia la opinión del tratadista Víctor Fairén Guillén expresando que se trata de *“...aquellos en que el mismo juez o tribunal que dictó la resolución impugnada es quien los examina y resuelve”*.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibid*, 233.

<sup>52</sup> *Idem*

<sup>53</sup> *Ibid*, 234

<sup>54</sup> *Idem*

La definición del “remedio procesal” de Manuel Ortells Ramos, concuerda con la tramitación y resolución de los recursos en materia contenciosa administrativa, “...medio impugnativo ordinario contra ciertas resoluciones de dirección personal dictadas por órganos jurisdiccionales unipersonales que se interponen (y resuelve) por el mismo órgano que dictó la resolución impugnada”.<sup>55</sup>

Una de las distinciones más puntuales sobre los remedios y los recursos procesales es la que vierte Jaime Guasp: “el remedio suele, siguiendo este criterio, transcurrir en un nivel horizontal o de autocorrección. A tal característica se le ha bautizado como efecto retentivo. En cambio, los recursos son sustanciados ante un órgano juzgador más elevado y tienen un efecto vertical o de heterocorrección. A este efecto vertical o de heterocorrección se le ha denominado devolutivo”.<sup>56</sup> (lo subrayado es nuestro).

De tal suerte que atendiendo a lo que dicta la teoría en relación a distinción entre remedio y recurso procesal y adelantando un poco el estudio comparado que se presenta en los siguientes apartados, en el Derecho contencioso administrativo mexicano, la denominación “recurso” es contraria la base doctrinaria, veamos cómo desde las disposiciones constitucionales se establece para el recurso como parte de los actos procesales que resuelven las propias instancias que dictaron el acto o la resolución combatida.

Analicemos el contenido de las disposiciones constitucionales que sustentan la existencia de los “recursos” en los medios de impugnación, se encuentra en los Artículos 73 fracción XXIX-H, 122 Base Quinta y 116 fracción V; en los ámbitos Federal, del Distrito Federal y Local, respectivamente:

**Artículo 73 XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por

---

<sup>55</sup> *Idem*

<sup>56</sup> *Idem*

responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones:

**Artículo 122.-** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

...

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

...

**BASE QUINTA.-** Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

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

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

**V.** Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Existiendo el fundamento constitucional, tales disposiciones han sido establecidas en gran parte de las Constituciones de los Estados Federados, como es el caso de Michoacán y del Estatuto de Gobierno, para el Distrito Federal:

CPEMO:

**Artículo 95.-** El Tribunal de Justicia Administrativa, será órgano autónomo, independiente en sus resoluciones y de jurisdicción plena en materia administrativa con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Tendrá competencia para dirimir, resolviendo en forma definitiva, las controversias que se susciten por actos u omisiones de naturaleza administrativa o fiscal del Poder Ejecutivo, de la Auditoría Superior de Michoacán, de los ayuntamientos, de los organismos autónomos, de las entidades u organismos descentralizados o desconcentrados, estatales o municipales. La ley determinará las atribuciones y procedimientos al tenor de la presente Constitución.

Funcionará y se organizará según lo determine su Ley Orgánica, en colegio de tres Magistrados y sus sesiones serán públicas.

Para ser Magistrado del Tribunal se deberán satisfacer los requisitos que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

*El Poder Legislativo elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública. Los magistrados tendrán un periodo constitucional de cinco años en el ejercicio del cargo y podrán ser reelectos hasta en dos ocasiones. Al término de su periodo cesarán en sus funciones.*

*El Congreso del Estado conocerá de las quejas en contra de los magistrados, podrá privarlos de su encargo, por las mismas causas que señala el artículo 77 de esta Constitución y determinará su retiro forzoso de conformidad con el artículo 78 de esta Constitución.*

## EGDF:

**Artículo 9.** *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su Ley Orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.*

*Los Magistrados serán nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con la ratificación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; durarán seis años en el ejercicio de su encargo, y al término de su nombramiento podrán ser ratificados, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En la ratificación de Magistrados al término del período para el que fueron nombrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.*

*La Ley Orgánica respectiva establecerá los requisitos para ser Magistrado, el funcionamiento y competencia de las Salas, el procedimiento, los recursos contra las resoluciones que éstas dicten y los términos en que será obligatoria la jurisprudencia que establezca la Sala Superior, así como los requisitos para su interrupción y modificación.*

En el caso de la CPAMO, no se hace referencia sucinta a los recursos del PCA; para el caso del EGDF, su cuarto párrafo nos comenta sobre la existencia de los recursos contra las resoluciones de las Salas que integran el Tribunal. Por lo que retomando la omisión de la referencia a tales medios de impugnación en la CPAMO, habrá que decirse que carece de trascendencia, puesto que por una parte la Ley Fundamental lo expresa y a nivel local lo retoma el CJAAMO, como en páginas subsecuentes se podrá apreciar. Lo central en este punto es que existe en este caso en el Estado de Michoacán, como a nivel federal una instancia que conoce del PCA y en caso de existir inconformidad por las partes que intervienen en él, se prevé la posibilidad de “recurir” las sentencias o actos del procedimiento a través de los denominados “medios de impugnación” o “recursos”.

El recurso en el derecho positivo mexicano se caracteriza por que su elaboración no requiere tecnicismo complejos; es considerado también como un medio con

impugnación parcialmente efectivo debido a que en su interposición en el PCA sucede una situación análoga a la del PA ya que es la propia autoridad (en este caso jurisdiccional administrativa) quien resuelva el mismo, ya sea en forma directa o turnándolo a otro Magistrado o a la Sala Superior, que en el PA, esto se traduciría en el superior jerárquico o en un departamento especial para tales actos; pero en ambos casos es una instancia donde la autoridad se vuelve juez y parte;

### **3.2. LOS RECURSOS EN MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

Continuando con nuestro estudio y exponiendo una clasificación gramatical de los recursos administrativos que se tienen en el derecho contencioso administrativo se encuentran los siguientes:

1. *Reconsideración: el que la autoridad vuelva a juzgar, reconsiderando el acto o la resolución.*
2. *Revocación: dando como resultado que la autoridad revoque sus consecuencias o que el acto quede sin efectos.*
3. *Revisión: estudiar nuevamente el acto o resolución, revisándolo para que se corrija.*
4. *Inconformidad: manifestar un desacuerdo inconformándose.*<sup>57</sup>

La taxonomía gramatical presentada hace alusión al sentido literal de los tipos de recurso administrativos, los cuales varían en denominación, tal es el caso del recurso de reconsideración también denominado por legislaciones contenciosas administrativas locales como recurso de reclamación o inclusive revocación. Otra figura que no es considerada propiamente como un recurso es la Queja, que dicho sea de paso, las legislaciones que analizaremos no la describen en el apartado referente a los recursos, sin embargo produce efectos jurídicos posteriores a la sentencia. Además de ser invocada también para combatir actos de la autoridad jurisdiccional administrativa.

---

<sup>57</sup> Saldaña, *Op cit*, 80

Tomando en cuenta lo anterior, en la LTCADF, se establece también la apelación como medio de impugnación en el PCA.

### **3.2.1. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS A NIVEL FEDERAL, DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MICHOACÁN**

Recapitulando estas expresiones, se plantea el siguiente estudio comparado para conocer en las legislaciones Federal, del Distrito Federal y del Estado de Michoacán, cual ha sido la propuesta del legislador en materia de medios de impugnación en los PCA, a fin de establecer los alcances de éstos.

Dicho lo anterior, elaboramos un documento que contempla una parte crítica del Recurso en el Juicio Contencioso Administrativo, se presentan los cuadros comparativos sobre los recursos ante autoridad federal (TFJFA), el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TJADF) y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo (TJAMO), el cual es de reciente creación.

La razón por la cual se buscó esta comparativa entre estas instancias, es la de mostrar en términos generales la complejidad de la materia contenciosa administrativa en el País: por una parte existe una legislación contenciosa administrativa federal que aplica en diferentes materias evidentemente del ámbito federal y en todo el territorio nacional distribuidas en las Salas regionales de acuerdo a la circunscripción que marca la Ley Orgánica del TFJFA; por otra, prácticamente la mayoría de los Estados de la República Mexicana incluyendo al Distrito Federal cuentan con tribunales y legislación que regulan atendiendo a su competencia al procedimiento contencioso administrativo.

Aunado a lo anterior y como podrá apreciarse, este estudio comparativo ha sido seleccionado no al azar ya que la regla general la establece la LFPCA al regular el procedimiento contencioso administrativo federal, debido a que le compete regular el procedimiento contencioso que se regía por las disposiciones del Código Fiscal de la Federación; es decir la materia fiscal de orden federal es regida por el TFJFA y la LFPCA; a su vez el Distrito Federal cuenta con su propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCADF) y su Legislación (LTCADF), que data desde 1995, sin embargo y por su consolidación *sui géneris* “Estado-Distrito” llamó particularmente la atención que esta entidad fuera pionera en la instauración de tribunales jurisdiccionales administrativos en su territorio distrital; además de que los distintivos recursos que su juicio contencioso establece; todo ésto resultó valioso para la conformación del ensayo comparado que a continuación se presenta y; finalmente el sustento de análisis en relación con el TJAEMO y su Código, su estudio resulta muy significativo por la novedosa estructuración de la norma y desde luego, por la reciente creación de dicha instancia.

Juicio Recurso	Juicio de Nulidad ante el TFJFA	Juicio Contencioso Administrativo ante el TCADF	Juicio Contencioso Administrativo ante el TJAMO
Aclaración de Sentencia	Debe precisarse ante la Sala que dictó, que parte es la que solicita se aclare. <u>No varía la sustancia de la sentencia y no admite recurso alguno.</u> Art. 54		Sólo una vez puede pedirse la aclaración de la sentencia ante la Sala y se promoverá dentro de los 3 días hábiles a la notificación correspondiente. Se considera parte de la misma sentencia, <u>no admite recurso alguno, e interrumpirá el plazo para impugnar la resolución.</u> Art. 279 del CJAM.
Queja	Procede a petición de parte: por repetición indebida de la resolución anulada, por notificación extemporánea de la resolución, cuando se omita el cumplimiento de la sentencia o no se cumple con la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. Sólo podrá hacerse valer por una sola vez. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor. Art.58-II y III	Procede por incumplimiento de la sentencia, dándose vista a la autoridad responsable para que en 5 días se manifieste, una vez resuelta la procedencia y si nuevamente la autoridad no cumplimenta la resolución se hará acreedora a las sanciones tales como amonestaciones o prevenciones correspondientes. Art. 83	Procede contra resolución que repita indebidamente la resolución anulada, por notificación extemporánea de la resolución, cuando se omita el cumplimiento de la sentencia o no se cumple con la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. Capítulo Décimo Tercero del CJAM
Reclamación	Procede contra resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación o de alguna prueba, decreten o nieguen sobreseimiento o rechacen intervención de terceros. Título III, Cap. I.	Procede contra providencias o acuerdos de trámite, Arts. 84, 85y 86.	
Revisión	Es interpuesta por la Autoridad Administrativa ante los TCC, en contra de las resoluciones del Pleno o Seccs., de las Salas o Salas Regionales además de que la parte favorecida por la resolución deberá adherirse a la revisión expresando los agravios correspondientes. Se	Procede contra las resoluciones que ya han sido apeladas en los términos del Art. 87 de la LTCADF, ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro del plazo de 10 días a que se haya realizado la notificación correspondiente. Art. 88 de la LTCADF	

Juicio Recurso	Juicio de Nulidad ante el TFJFA	Juicio Contencioso Administrativo ante el TCADF	Juicio Contencioso Administrativo ante el TJAMO
	tramita en los términos previstos en la Ley de Amparo. Título III, Cap. II. LFPCA		
Reconsideración			Procede contra resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación o de alguna prueba, decreten o nieguen sobreseimiento o rechacen intervención de terceros, contra resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia o las determinaciones que impongan los medios de apremio y medidas disciplinarias. Podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes y se tramitará con magistrado distinto del instructor. Capítulo Décimo Quinto del CJAM.
Apelación		Procede contra las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión de fondo y las que pongan fin al procedimiento, el recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes Art. 87 LTCADF	

**Cuadro comparativo 4. La procedencia de los medios de impugnación (Recursos) en los procedimientos contencioso administrativos Federal, Distrito Federal y Estado de Michoacán.**

<b>Juicio</b> Recurso	<b>Juicio de Nulidad</b> <b>ante el TFJFA</b>	<b>Juicio Contencioso</b> <b>Administrativo ante el</b> <b>TCADF</b>	<b>Juicio Contencioso</b> <b>Administrativo ante el</b> <b>TJAMO</b>
<b>Aclaración de Sentencia</b>	Se interpone a los <b>10 días siguientes a la notificación de la sentencia definitiva.</b> Art. 54		Se promoverá ante la Sala dentro de los <b>3 días hábiles a la notificación correspondiente.</b> Art. 279 del CJAM.
<b>Queja</b>	Se interpone <b>dentro de los 15 días siguientes a que surtió efectos la notificación del acto.</b> Sólo podrá hacerse valer por una sola vez. Art.58-II	No señala fecha para el actor, solo para dar vista a la autoridad responsable que <b>en 5 días se manifieste.</b> Art. 83 de la LTCADF. Por lo que debe estarse a lo dispuesto en el artículo 80 fracción IV que señala que los términos de ejecución de la sentencia <b>no excederán de 25 días a partir de la fecha de su notificación.</b>	Se interpone <b>dentro de los 15 días siguientes a que surtió efectos la notificación</b> del acto. Sólo podrá hacerse valer por una sola vez. Capítulo Décimo Tercero del CJAM
<b>Reclamación</b>	Se <b>interpone a los 15 días</b> de la notificación del acto. Título III, Cap. I.	<b>Se promueve a los 3 días siguientes a la notificación del acto que se recurre.</b> Arts. 84, 85y 86. LTCADF	
<b>Revisión</b>	Es interpuesto por la Autoridad Administrativa ante el TCC, <b>dentro de los 15 días de la notificación de la resolución,</b> Título III, Cap. II. LFPCA	Se promueve por la Autoridad Administrativa ante el TCC, <b>dentro del plazo de 10 días</b> a que se haya realizado la notificación correspondiente. Art. 88 de la LTCADF	
<b>Reconsideración</b>			Podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes <b>dentro de los 3 días siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia</b> Capítulo Décimo Quinto del CJAM.
<b>Apelación</b>		Se podrá interponer por cualquiera de las partes dentro del plazo de <b>10 días a que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna</b> Art. 87 LTCADF	

**Cuadro comparativo 5. Los plazos de interposición de los medios de impugnación (recursos).**

<b>Juicio</b> Recurso	<b>Juicio de Nulidad ante el TFJFA</b>	<b>Juicio Contencioso Administrativo ante el TCADF</b>	<b>Juicio Contencioso Administrativo ante el TJAMO</b>
<b>Aclaración de Sentencia</b>	Se interpone ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto. Art. 54		Se promoverá ante la Sala que dictó la sentencia.. Art. 279 del CJAMO.
<b>Queja</b>	A petición de parte, el afectado solicita y se interpone ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes (plazo que se dio a la autoridad administrativa para rendir su informe). Art.58-II	Se promueve ante la Sala respectiva que dictó la sentencia y en caso de persistir en incumplimiento de la Autoridad Administrativa, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva responsable. Art. 83 de la LTCADF	Se interpone ante la Sala. Sólo podrá hacerse valer por una sola vez. Capítulo Décimo Tercero del CJAMO. Art. 288.
<b>Reclamación</b>	Se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los 15 días de la notificación del acto. La sala o sección respectiva tramitará y resolverá el recurso. Título III, Cap. I.	Se promueve ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia. Será resuelto por la Sala correspondiente. Arts. 84, 85y 86. LTCADF	
<b>Revisión</b>	Es interpuesto por la Autoridad Administrativa ante los TCC, dentro de los 15 días de la notificación de la resolución, Título III, Cap. II. LFPCA	Se promueve ante los TCC por conducto de la Sala Superior, a que se haya realizado la notificación de la resolución del recurso de apelación correspondiente. Art. 88 de la LTCADF	
<b>Reconsideración</b>			Se interpone ante la Sala y se turnará para su trámite un magistrado distinto del instructor, que presentará a la Sala el proyecto de Resolución. Capítulo Décimo Quinto del CJAM.Arts. 299 y 301.
<b>Apelación</b>		Se dirigirá a la Sala Superior y ésta al admitir en trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente quien formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de 15 días. Art. 87 LTCADF	

**Cuadro comparativo 6. La instancia que resuelve los medios de impugnación.**

Sobre la información desarrollada en los cuadros expuestos, cabe hacer algunas consideraciones:

Inicialmente se advierte que la **aclaración de sentencia** no es un recurso, es una solicitud a la autoridad jurisdiccional para efectos de que se aclaren algunos aspectos que se señalan en la sentencia, sin variar su contenido ni efectos; no obstante, la solicitud de la aclaración de sentencia, si tiene efectos para suspender los plazos para interponer cualquiera de los medio de impugnación, es por ello que con la finalidad de ubicar esta “oportunidad”, se estimó procedente su incorporación a los recursos en este trabajo. Por tanto se considera de nuestra parte que podría acudir a esta aclaración para casos de sentencias definitivas en las que se decrete la nulidad para efectos o la anulabilidad del acto y solicitar se amplíe o aclare la resolución para su debida cumplimentación.

Otros autores como Jesús González Pérez, señalan que *“en algunas leyes sobre el contencioso administrativo se prevé expresamente la posibilidad de aclaración de las sentencias, de oficio o a instancia de parte... En las que no se establezcan, se estará a lo dispuesto en las respectivas leyes procesales civiles que rigen supletoriamente. Y si tampoco en éstas estuviere previsto, la aclaración siempre será posible en la aplicación de los principios generales”*.<sup>58</sup> En este sentido nuestra opinión no concuerda con la de autor en cita ya que ha de recordarse que la supletoriedad no puede crear instituciones jurídicas, siendo la aclaración de sentencia una de estas, aún y cuando la establezca la norma supletoria no puede aplicarse si la ley especial no la establece. A manera de ejemplo véase Artículo 1º de la LFPCA.

Para mayor sustento de lo expuesto sirva de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial:

---

<sup>58</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. México 2005. Porrúa. p. 302.

No. Registro: 202,796  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: III, Abril de 1996  
Tesis: IV.2º.8 K  
Página: 480

#### SUPLETORIEDAD DE UNA LEY A OTRA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 44/96. Elsa Blomeier Eppen. 27 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Leandro Fernández Castillo. Secretario: Daniel Cabello González.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo II-Agosto, Segunda Sala, tesis LXXI/95, página 272.

(Lo subrayado es nuestro)

De nueva cuenta, retomando el contenido del ejercicio comparativo que antecede, es posible establecer que existe diferenciación en algunas denominaciones de los Recursos en el contencioso administrativo, pero que en esencia los tres procedimientos guardan un mismo número de recursos dentro del procedimiento, sólo particularmente el planteamiento del Distrito Federal que contempla la apelación distinta de los otros dos ordenamientos en análisis. Por otra parte, el CJAEMO, no establece el recurso de revisión para el procedimiento contencioso administrativo, únicamente para el procedimiento administrativo, situación que no afecta la posibilidad interponer el amparo de directo para el quejoso (administrado); pero sí el recurso de Revisión ante los TCC en el caso de la autoridad administrativa.

Continuando con nuestras opiniones:

En las tres legislaciones analizadas encontramos casos en los que es posible presumir que los medios de impugnación para el PCA, no son propiamente

idóneos para combatir actos de los tribunales de jurisdicción administrativa; sino que en lugar de ello son vistos como trampas procesales que alargan el procedimiento, tal es el caso del **Recurso de Reclamación** promovido ante el TFJFA: Este recurso como lo detallamos en líneas precedentes procede contra acuerdos en trámite, contra el desechamiento de la demanda y de pruebas y otros actos ya citados. Sin embargo, la promoción de este recurso implica un tiempo y procedimiento dentro del propio PCA , y el aspecto que lo ubica como un medio de impugnación endeble es que resulto por la misma instancia, es decir por el TFJFA, ésta situación que muchas veces puede nublar la imparcialidad judicial, como en el caso del recurso de revisión en el PA (y por el cual el administrado acude a otra instancia ajena, a fin de que se resuelva su controversia, ya que la autoridad que resolvió su recurso era juez y parte).

Otra alternativa, aunque seguramente parecerá insostenible por las causales de procedencia del juicio de amparo donde impera la definitividad, se plantea el supuesto de la excepción a este principio en el Artículo 73 fracción XV de que frente a un acto de autoridad que el administrado estime violatorio de sus derechos, puede acudir al Juicio de Amparo Indirecto, a efecto de que sea otra autoridad la que conozca y resuelva del acto que se reclama, siendo innecesario entonces la interposición del recurso de reclamación como lo establece el artículo 28 fracción X (que además; consideramos indebidamente da cabida a la autoridad administrativa para interponer tal recurso) en relación con el 59 y 62, de la LFPCA. Es en este caso, fundamentalmente se plantea la necesidad de la interposición del Juicio de Amparo en lugar del Recurso de Reclamación; opinión se ve favorecida por los siguientes criterios jurisprudenciales:

**Ejecutoria:**

1.- Registro No. 20026

Asunto: AMPARO EN REVISIÓN 25/2003.

Promovente: VERÓNICA CORTÉS HERNÁNDEZ Y OTROS.

Localización: 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Marzo de 2007; Pág. 1549;

**RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO CORRESPONDIENTE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL PREVER EL ARTÍCULO 28 DE LA**

## **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS.**

Del examen comparativo del citado precepto con los artículos 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, se advierte que se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, en virtud de que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado que la Ley de Amparo, a saber: 1) circunscribe la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constriñe a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales se considera que se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establece que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. En ese tenor, al actualizarse la excepción al principio de definitividad aludido, es factible acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Contradicción de tesis 39/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 56/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de abril de dos mil siete.

**Registro No.** 255695

**Localización:**

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

60 Sexta Parte

Página: 73

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

## **RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.**

No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La

intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Volumen 48, página 67. Amparo directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 55, página 71. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. Farji, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, página 50. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, página 50. Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen 57, página 50. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Genealogía:

Informe 1973, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 8.

Nota: En el Semanario Judicial de la Federación la referencia del número del Amparo en revisión 587/70 es incorrecta, por lo que se corrige como se observa en este registro, con apoyo en la publicación original del asunto.

Extendiendo nuestra opinión vemos, cómo esta situación hace notar que en el PCA, la existencia de algunos de estos recursos se aleja de los principios de celeridad e impartición de justicia pronta y expedita, establecidos en la Constitución Federal; en detrimento del principio de definitividad estipulado como regla de acceso al Juicio de Garantías. Con el ánimo de expresar alternativas de solución, otra opción sería resolver mediante incidentes en el juicio los supuestos que dan lugar al recurso de reclamación, puesto que es la misma instancia (el TFJFA) la que los resuelve. Sin necesidad de otorgar trascendental importancia al recurso ya que las características que lo rodean, únicamente pueden producir falsas expectativas en el administrado, sin resolver de fondo el asunto por las razones antes expuestas.

Por otra parte, del análisis realizado a la procedencia y órganos que resuelven este Recurso de Reclamación en la LFPCA, los artículos 59 y 60 establecen los

supuestos en que procede el recurso y señalan que éste recurso se interpone y resuelve ante la “Sala o sección correspondiente”; ello otorga un *efecto retentivo* al recurso convirtiéndolo en remedio procesal. A diferencia de artículo 62 que establece la procedencia excepcional del recurso en los casos de sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, las cuales se podrán impugnar mediante este recurso promovido ante la Sala regional que haya dictado la sentencia, la cual remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva. Esta distinción a diferencia de la anterior, otorga únicamente a este supuesto el *efecto devolutivo* que caracteriza al recurso procesal.

En el caso de la **Queja**, sus alcances evidencian la escasa importancia que se le otorga a la jurisdicción en lo concerniente al denominado “imperio” para hacer cumplir las resoluciones de los tribunales contencioso administrativo; y al respecto resulta valioso recordar que la acepción *imperio* tiene una connotación trascendental en el derecho procesal: en el caso de Michoacán, aún y cuando el CJAEMO en el artículo 143 se hace referencia a la autonomía, la plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones:

**Artículo 143.** *El Tribunal es un órgano autónomo de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en el territorio del Estado. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades administrativas y fiscales y los particulares. Tendrá su residencia en la capital del Estado, y por acuerdo de la Sala, podrá celebrar sesiones fuera de su residencia.*

Se observa que contrariamente a las disposiciones de este precepto legal, pareciera que el imperio es letra muerta ya que para hacer cumplir la sentencia, tal efecto deberá ser accionado por la parte afectada a través de la Queja. A efecto de profundizar más en este tema, se hará la siguiente referencia pormenorizada sobre la jurisdicción e imperio procesales:

*“El concepto jurisdicción consta de cinco elementos que lo conforman: la notio, vocatio, coercio, iudicium e imperium. La notio o conocimiento de es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer una cuestión y a comprobar la verdad para que sobre los puntos propuestos por las partes pueda tomarse una decisión... la vocatio se facultad del llamamiento de las partes para que comparezcan a juicio. La coercio es la facultad de declarar perdido el derecho para*

*ejercer acciones al efecto o la de realizar acciones sustantivas que las partes omitieron. El inductium (decisión) es la facultad de pronunciar una resolución conforme al marco de legalidad imperante, declarando el derecho que corresponda a cada sujeto, y determinando la correspondencia de los derechos controvertidos con la norma legal aplicable. El imperium es la facultad de utilizar la fuerza pública para que las decisiones tomadas tengan eficacia práctica dentro del ámbito de las relaciones sociales”<sup>59</sup>*

En otras opiniones, la doctrina procesal ha señalado que el imperio se refiere a la potestad que tienen los jueces para pronunciar sentencias y hacerlas ejecutar:

*“... Es la potestad de que gozan los tribunales de ejecutar sentencias y resoluciones, usando los medios de apremio que la ley autoriza, así como también la de imponer correcciones disciplinarias”<sup>60</sup>*

De lo anterior se desprende que la existencia del imperio como se señala en el CJAEMO, hace exigible de la autoridad el cumplimiento de las sentencias dictadas por el TJAEMO; luego entonces, las disposiciones en relación con el artículo Constitucional 116 en fracción V, muestran que en Michoacán existe un avance importante sobre esa autonomía e imperio del TJAEMO; entonces esa facultad que se percibe desacatada aún y cuando su observancia tiene alcances trascendentales para el cumplimiento de la sentencia; evitándose la interposición de un medio de impugnación por causales que deben ser “resueltas de oficio” por el Tribunal.

De lo antes citado, se desprende por nuestra parte la opinión de que se estime innecesaria la procedencia de la Queja en el CJAEMO, y que su existencia se deriva más bien de una reproducción de recursos establecidos en otras legislaciones que carecen de dicho imperio entre las que se encuentran la LFPCA y la LTCADF, Dichas legislaciones se apegan al precepto constitucional que únicamente determina la autonomía para dictar fallos, más no el imperio para hacer cumplir sus resoluciones, de acuerdo a las disposiciones señaladas en los artículos 73 fracción XXIX-H y 122 Base Quinta de la CPEUM; siendo entonces

---

<sup>59</sup> SÁNCHEZ P. Op cit. 316.

<sup>60</sup> “Imperio” en *Diccionario procesal*, t. IV. Colegio de Profesores de Derecho Procesal. Facultad de Derecho de la UNAM. 2ª ed. Oxford. México 2000. p. 136.

necesario informar a estos Tribunales que las sentencias no han sido cumplimentadas en los términos que fueron emitidas.

Un aspecto más que se observa en la figura de la Queja de todas las legislaciones analizadas es que su *efecto* es *retentivo*, al ser resuelto por la misma instancia que dictó la sentencia o el acto recurrido, por tanto su categoría corresponde a un remedio procesal y no a un recurso.

En el **Recurso de Revisión**, sucede un aspecto muy interesante el en caso del CJAEMO, ya que si bien es cierto le otorga a la posibilidad de la impugnación a través del Recurso de Reconsideración a ambas partes, en este Código omite referencia alguna para el acceso al Recurso de Revisión ante los TCC por parte de la autoridad administrativa; esta situación puede ser vista como una desventaja procesal para la autoridad administrativa que es derivada de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de acuerdo al contenido del Artículo 104 fracción 1-B referente a la competencia de los Tribunales de la Federación, se expresa que conocerán de los recursos interpuestos a las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal y de las que pronuncien el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

**ARTÍCULO 104.-** *Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*

*I. ...*

*I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;*

(Lo subrayado es nuestro)

Esta situación se originó porque anteriormente todo lo relacionado con el Distrito Federal<sup>61</sup> formaba parte de la competencia de los Poderes de la Federación; situación que en la actualidad ya no opera de esa manera, expresando este Distrito una soberanía inmanente a su estructura como similar a la de cualquier Estado de la Federación, lo cual para efectos de legitimidad procesal activa de la autoridad administrativa en juicio contencioso resulta contradictorio, ya que cualquier Estado reclamaría la posibilidad de acudir al recurso de Revisión ante los TCC por la simple y sencilla razón de que al interior de los Estados también existen intereses fiscales que defender o patrimonio que preservar (véase *causales de procedencia del recurso de revisión en la LFPCA y LTCADF*), siendo necesario establecerse una unificación de criterios para la procedencia del Recurso de Revisión para el Distrito Federal y los Estados Federados.

Por otra parte, es importante hacer referencia que en este recurso, si se aprecia *el efecto devolutivo* en este Recurso a diferencia de los demás medios de impugnación, ya que es el único que es resuelto por autoridad jurisdiccional distinta y superior; es decir, por los Tribunales Colegiados de Circuito; situación que en otra óptica resulta paradójicamente contradictoria a la esencia del procedimiento contencioso administrativo que haciendo un recuento de lo expresado en este trabajo, el juicio contencioso administrativo es aquel al que puede acudir el administrado que estima quebrantados sus derechos por la autoridad administrativa; es entonces como la instancia jurisdiccional administrativa se avoca al conocimiento de los actos de la autoridad administrativa en un PA, y una vez transcurrido el proceso dicta actos procesales o resoluciones que puede caracterizarse por también incompletas, ilegales o irregulares; siendo ahí donde tiene lugar la procedencia los recurso o medios de

---

<sup>61</sup> Lucía Álvarez Enriquez, realiza un trabajo monográfico sobre el Distrito Federal, donde expresa que “La importancia que tiene el Distrito Federal como centro político de la Nación, está estrechamente ligada a la preponderancia de la ciudad de México y a su condición de sede de los poderes políticos del país... Desde la fundación del DF en 1824, las definiciones en torno a los atributos y características políticas de la Capital del País, generaron fuertes contradicciones dentro de la nueva federación con respecto a la relación y delimitación de áreas de competencia entre el poder político del centro y la relativa autonomía de las entidades confederadas...”. (Véase Biblioteca de las Entidades Federativas. Distrito Federal. 2ª ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México 2005 pp. 97-98)

impugnación de los cuales conoce en términos generales, el mismo tribunal (variando en algunos casos, que se turna a magistrado distinto o a sección o sala superior de la que dictaron dictó el acto o resolución recurrido) pero para el caso del Recurso de Revisión, éste sólo se interpone por la autoridad administrativa (demandada en el juicio contencioso) y se resuelve por instancia distinta, es decir los TCC; luego entonces, para la parte afectada por acto o resolución siendo autoridad, originándose así el citado *efecto devolutivo* de este Recurso; no así para los otros recursos que interponga el administrado puesto que éstos siempre tendrán *efectos retentivos* (siendo en todo caso remedios procesales) por las razones antes expuestas.

Atendiendo a las expresiones del párrafo que antecede, nos resulta incongruente cómo es que se otorga especial atención al Recursos de Revisión dentro del PCA, mismo que sólo puede interponer la autoridad administrativa demandada y del cual sí conoce una instancia ajena; luego entonces, sólo para los actos que estima violatorios la autoridad sí debe permear una mayor imparcialidad, no así para aquellos en que el administrado estime afectan sus derechos.

En el caso del **Recurso de Reconsideración** que establece el CJAEMO, el cual puede ser interpuesto por ambas partes, como medio de impugnación a la resolución, como lo comentábamos éste es limitativo para la autoridad administrativa, debido a que se trata del único recurso al que ésta puede acudir una vez concluido el juicio contencioso, situación que procesalmente la sitúa en desventaja frente al administrado; además, de evidenciar que el principio federalista de la Carta Magna aludido en líneas precedentes que declara el acceso al Recurso de Revisión únicamente a las autoridades administrativas federales y a las del Distrito Federal. Luego entonces, en el PCA de Michoacán al dictarse y notificarse la sentencia, ambas parte pueden recurrir dicho fallo a través del Recurso de Reclamación; concluyendo con este acto la legitimidad procesal activa para la autoridad administrativa. De la misma forma se observa que este derecho no precluye para el Administrado, quien al no verse favorecido con la resolución

del recurso, puede acudir al Amparo Directo, de acuerdo a lo establecido por el 158 de la Ley de Amparo.

En otra óptica, valdría la pena reconsiderar que la existencia del Recurso de Revisión apunta a una sobrerregulación a la participación de la autoridad administrativa (demandada) en la contienda, debido a que sus alcances darían lugar a la existencia de un proceso dentro de otro ya iniciado; generándose una especie de juicio de lesividad dentro de un proceso en el que inicialmente no era parte actora. Situación que se tornaría más grave cuando en caso de resolverse el recurso a favor de la demandada; ello afectaría en gran medida al Administrado quien tendría que interponer el Amparo Directo en contra de la resolución.

Finamente en lo concerniente al **recurso de apelación**, que únicamente subsiste la LTCDF, a este recurso pueden acudir ambas partes según lo dispone el artículo 87, los supuestos que dan lugar a la interposición del citado recurso están contemplados en los recursos de Reconsideración para el Estado de Michoacán y de Reclamación a nivel Federal, según lo establecido en los CJAEMO y LFPCA, respectivamente.

La interposición de la apelación según lo establece la LTCADF, se interpondrá ante la Sala Superior, no obstante al admitirse el trámite el recurso y se designará a un magistrado ponente, que una vez transcurrido el término de 5 días para las parte, el magistrado formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

En nuestra opinión, la redacción del citado artículo 87, debió guardar los principios de la figura de la Apelación que las precisiones doctrinarias señalan como:

*“ Medio ordinario de impugnación de resoluciones jurisdiccionales que permiten someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un juez superior, competente para darle la solución que estime arreglada a derecho, tomando en cuenta los agravios formulados al efecto por la parte recurrente.*

*La apelación es el más importante de los recursos judiciales ordinarios. Mediante este recurso, la parte vencida en primera instancia obtiene un nuevo examen y fallo de la cuestión debatida por un órgano jurisdiccional distinto que en la organización judicial moderna es jerárquicamente superior al que dictó la resolución recurrida (tribunal de segunda instancia).*

*Por medio de este recurso, el juicio pasa de la primera a la segunda instancia, sin que después de ésta, en el derecho mexicano quepa ninguna otra, si bien la sentencia recaída en apelación pueda ser impugnada, utilizando en juicio de amparo”.*<sup>62</sup>

En concordancia con lo anterior, la letra del artículo en referencia mínimamente debiera establecer un principio “imperfecto” del citado *efecto devolutivo*, de acuerdo con la teoría jurídica de los medios de impugnación, que al no existir otra instancia superior que resuelva la Apelación; al menos señalar, que el magistrado ponente que formulará el proyecto de resolución del recurso debe ser distinto al que dictó la sentencia a que se refiere el artículo 78. Que a diferencia de esta normatividad, el CJAEMO si prevé para su Recurso de Reconsideración que el trámite y el proyecto de resolución se realicen por Magistrado distinto al instructor, brindando incipientemente al recurso el *efecto devolutivo* antes referido.

### **3.3. ANÁLISIS COMPARADO DE JUSTICIA Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN AL NIVEL INTERNACIONAL**

#### **3.3.1. EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN ARGENTINA**

Hemos dejado para la parte final de este estudio, el análisis comparado de la institución de lo Contencioso Administrativo en la República de Argentina, a fin de establecerlo como indicador más que nos proporcione una visión más amplia sobre la estructuración procesal de lo contencioso administrativo a nivel internacional.

---

<sup>62</sup> DE PINA, *Op cit* p.88.

Inicialmente diremos que la República al igual que los Estados Unidos Mexicanos, tiene un régimen de organización federal pero al mismo tiempo otorga a sus demarcaciones territoriales llamadas provincias una autonomía para realizar erigir sus propias normatividades internas. Así tenemos que existe una Constitución General y un cuerpo de leyes secundarias federales. Por su parte cada Provincia tiene su Constitución Provincial y su correspondiente legislación secundaria.

Con este antecedente y atendiendo a la delimitación que se dio a esta investigación, nos avocaremos a hacer una referencia somera de la normativa contenciosa administrativa a nivel federal, dilucidando los puntos coincidentes, así como las principales diferencias en relación con los medios de impugnación; por lo que ve al estudio comparado de la legislación contenciosa de sus provincias; haremos referencias muy puntuales a la estructuración de los medios de impugnación en las codificaciones de lo contencioso-administrativo de las provincias.

Para desarrollar la interpretación a la legislación contenciosa administrativa federal argentina nos hemos apoyado desde luego, en su normatividad: *La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549) y su Reglamento*; y en las opiniones expuestas por tratadistas argentinos cuyo trabajo hermenéutico en relación con esta norma ha sido plasmado en bibliografía jurídica que adoptamos como plataforma documental para este apartado: *Elementos de Derecho Administrativo*<sup>63</sup> es el título de la obra donde se expresan los fundamentos de la *Protección jurídica del Administrado en Sede Judicial*, la cual se desarrolla en el contenido de la citada ley.

Atendiendo a la metodología comparada, inicialmente diremos que la opinión de Ignacio Buitrago y Fernando Dramis, es análoga a las razones que sustenta la existencia de una entidad externa a lo actos del Ejecutivo, que se encargue de

---

<sup>63</sup> BUITRAGO, Ignacio J., Fernando M. Dramis. *Elementos de Derecho Administrativo*. 1ª ed. Oxford. Buenos Aires. 1999.

resolver los asuntos contencioso administrativo, cuya papel se resumen en que en “... una instancia independiente que constituya un escrutinio imparcial de los actos de gobierno, permitiendo la armonización y acotamiento de los mismos a los dictados de las normas que conforman el moderno Estado de Derecho.”<sup>64</sup>

En relación a la instancia independiente a que se refiere el párrafo anterior, los autores comentan que “... la tarea de control de la actividad administrativa ha sido asignada en forma casi total al Poder Judicial, que la ejerce a través de la justicia federal ...por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal de la Capital Federal... y que en la provincias, se encuentran previstas en los códigos de la materia...”<sup>65</sup> (Situación análoga en nuestro país con la LFPCA y las legislaciones o códigos de la materia de las diferentes entidades federativas).

En relación a la regulación del procedimiento administrativo y el PCA, que en el lenguaje técnico-jurídico argentino se le denomina *proceso administrativo*, se encuentra en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549) y en su Decreto Reglamentario (*cfr. Anexo*) “... básicamente se presentan como un cuerpo orgánico de reglas que establecen, sustancialmente los requisitos del acto administrativo y su régimen recursivo, ya se trate de actos de alcance particular o de alcance general, a la par que contienen las normas de procedimiento en sede administrativa ... En cuanto a la actuación posterior en sede judicial, el procedimiento se encuentra regulado por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación-, y por la Ley de Demandas contra la Nación...”<sup>66</sup>

El inicio de la contienda administrativa (el PCA en México), tiene lugar con la denominada *habilitación de la instancia* que se refiere al “conjunto de requisitos que deben verse satisfechos a los fines de que se de inicio al proceso administrativo... sólo cuando se encuentran dadas las condiciones que

---

<sup>64</sup> *Ibid* p. 192.

<sup>65</sup> *Ibid* p. 199-201.

<sup>66</sup> *Ibid* p. 200.

*presuponen la acción judicial ésta podrá ser ejercida dando origen al proceso correspondiente... las condiciones para la apertura de la instancia jurisdiccional llamadas condiciones de admisibilidad, son aquellos requisitos propios de acción contenciosa... Algunos de ellos creados por la vía pretoriana por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, conocidas con el nombre de habilitación de la instancia; en las provincias... se encuentran previstas en los códigos de la materia”.*<sup>67</sup> Con estas expresiones podemos dilucidar por una parte que la Autoridad que conoce y resuelve el proceso administrativo federal es eminentemente el Poder Judicial de la República de Argentina, a través de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal; y que a su vez son las Cortes de Justicia de las provincias quienes conocen y resuelven en la esfera de su competencia este proceso, cuya labor también está en establecer los requisitos para poder habilitar la instancia a través de las decisiones, publicaciones o jurisprudencia de sus jueces o magistrados.

Así los requisitos “genéricos” para provocar la intervención judicial se encuentran previstos en la Ley de Procedimientos Administrativos, que señala dos vías para provocar la intervención judicial:

1. *“Vía Recursiva o impugnatoria (Arts. 23 al 27) cuando la pretensión del particular consista exclusivamente en la anulación de actos administrativos individuales o generales.  
Requisitos para la interposición de la demanda:  
a) Agotamiento, en principio de la vía administrativa previa;  
b) Según el caso: plazo perentorio de noventa (90) días hábiles judiciales de notificado el plazo al recurrente el acto o la resolución que agota la vía administrativa; plazo de treinta (30) días hábiles administrativos cuando se encuentre previsto que la impugnación debe hacerse por vía recurso;  
c) Cuando el actor es el ente estatal, rigen los plazos de prescripción y no los de caducidad.*
2. *Vía reclamativa o preparatoria (Artículos 30 a 32) se refiere a supuestos en que la pretensión del particular no se limita a la impugnación del acto administrativo sino que se pretende algo más como por ejemplo la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el accionar legítimo o ilegítimo del Estado o la repetición de un impuesto.  
Requisito para la demanda:*

---

<sup>67</sup> *Ibid* p. 202

- a) *Agotamiento de la vía administrativa previa. Es actualmente más bien la excepción, en atención a la amplitud de las excepciones previstas para este requisito*".<sup>68</sup>

(Cfr. Anexo)

Las referencias plasmadas en párrafos precedentes nos permiten adentrarnos en el desarrollo del proceso administrativo argentino. Lo que ayudó a que por nuestra parte fuera posible la expresión de algunas opiniones:

Como se puede apreciar del contenido de la citada Ley y su Reglamento, denota que la habilitación de la instancia representa un medio de impugnación es decir, una vez que concluyó el procedimiento administrativo y sus recursos ordinarios, se puede solicitar la intervención de una instancia independiente que este caso corresponde a la autoridad judicial, pero dados los criterios que dan lugar a esta intervención judicial, podemos resumir que se trata de la interposición de un recurso ante instancia judicial y no propiamente de un juicio independiente; es decir en Argentina se trata de una extensión del procedimiento administrativo pero ante una autoridad judicial. Esta situación puede ser vista de distintas aristas; sin embargo lo fundamental es que su curso se define desde la *habilitación de la instancia*, ya sea a través de una *vía recursiva o impugnativa* o bien; a través de la denominada *vía reclamativa o preparatoria*. Este aspecto es relevante para el desahogo de todo el proceso ya que las vías citadas tienen objetivos distintos, lo cual ayuda a definir de una manera más sencilla tanto la defensa como la manera de resolverse.

Dentro de los aspectos interesantes de esta legislación extranjera, encontramos la presencia de la institución del *Amparo* dentro de la citada legislación, como una especie de medio de impugnación adicional y sumarísimo en contra del procedimiento administrativo, según lo interpretan los autores en cita: "*El amparo por mora de la Administración... constituye un trámite sumarísimo destinado a obtener una orden de pronto despacho emitida judicialmente a fin de instar el*

---

<sup>68</sup> *Ibid* p. 208-209.

*trámite administrativo. Su fundamento radica en el derecho de petición... tal y como lo señaló la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso administrativo...1.el derecho de petición no se agota con el hecho de que el ciudadano pueda pedir, sino que exige una respuesta. 2. Del artículo 28 de la Ley 19 549 se infiere con claridad que la particular acción que consagra autoriza al Poder Judicial a controlar jurisdiccionalmente el procedimiento administrativo. 3. Frente al derecho de petición, se encuentra la obligación de resolver”.*<sup>69</sup> En este caso, lo que resulta importante dentro de este estudio comparado, es que se contempla en un solo ordenamiento jurídico los posibles medios de impugnación que tienen lugar para la defensa del Administrado: “*El art. 28 de la Ley de Procedimientos consagra el instituto del amparo por mora en los siguientes términos:*

*El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el Administrado”*<sup>70</sup>

(Cfr. Anexo)

Al tenor de las citadas argumentaciones se considera por nuestra parte resultan muy loables y eficaces las disposiciones de la legislación en referencia, para efectos de que el Administrado conozca el inicio, instancias, trámite y medios de impugnación que forman parte del procedimiento y proceso administrativos; ya que ha de recordarse que las leyes son solamente instrumentos que dictan principios rectores de una institución jurídica y su finalidad es preservar el interés general; y por lo tanto su contenido y letra deben estar siempre al alcance de sus destinatarios; es decir, de la sociedad.

---

<sup>69</sup> *Ibid* pp. 217-218.

<sup>70</sup> *Idem*

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo y conclusión de este estudio nos permite compartir sobre estas líneas hallazgos en el campo Derecho Procesal Administrativo; este estudio constituye para nosotros un elemento fundamental de defensa en esta materia. Consideramos que gracias a él obtenemos una visión más objetiva aunque también inexorable de los alcances de los medios de impugnación. Ello no se expresa con la finalidad de que ni el procedimiento contencioso, ni sus medios de impugnación, sean asemejados a una aporía; ni mucho menos de que sean vistos como obsoletos, muy por el contrario, este trabajo se constituye en una invitación a los Administrados de los cuales formamos parte los abogados para no darnos por vencidos al encontrarnos frente a un sistema jurídico tan dilatorio tanto en sus procedimientos como en sus reformas y evolución. Debe tenerse siempre presente que a nuestro favor la jurisprudencia más que un acto legislativo de la autoridad judicial, es el andamiaje argumentativo de quien lo invoca al orientar y dar forma a los designios del Derecho que desentrañan el espíritu de la ley.

En este sentido, este estudio tiene un ideal y como todos los ideales, es ambicioso, ya que pretendemos que se cristalice en un sustento acreditado para la reorientación y sentido de los medios de impugnación en el procedimiento contencioso administrativo; es por ello que lo dirigimos al Administrado, que desde su trinchera podrá a través del litigio construir y orientar los criterios de la Autoridad Administrativa y Jurisdiccional, hacia la realización de procedimientos verdaderamente apegados a derecho; enderezados con el estandarte de la aplicación integral de los principios que rigen tanto al procedimiento administrativo como a la contienda que se pudiese desencadenar; estos principios entre los que se destaca la seguridad jurídica, la impartición de justicia pronta y expedita, el debido proceso, entre otros; son criterios que además denunciarán la inconstitucionalidad de los preceptos que regulan ambos procedimientos,

denunciando así, aquellas disposiciones dilatorias y ambiguas contenidas en la norma.

Esta visión prospectiva de una posible mejora a través de unificación de criterios contenidos en los medios de impugnación en el procedimiento contencioso administrativo, se ve favorecida gracias a la existencia de una de las instituciones jurídicas que pese a su lamentable mutación en el alcance *erga omnes* de sus beneficios, nos abre la puerta en el terreno judicial y nos permite sentar precedentes en las decisiones judiciales en materia administrativa; nos referimos desde luego al Juicio de Garantías, que en este trabajo se traduce la palanca de apoyo hacia la supresión de actos procesales del juicio de nulidad que afectan al administrado, cuyos efectos muchas veces son entorpecedores en un procedimiento que debería ser sumario; máxime que entre los contendientes nunca existirá igualdad procesal: en gran parte de las veces, sin querer afirmar que la totalidad de las contiendas administrativas, el Administrado tiene que recurrir a los servicios públicos o privados para su defensa jurídica; mientras que su contraparte siempre será un servidor público que represente a la Autoridad Administrativa y por ende al Estado, portando aquel una representatividad inmanente a sus funciones como servidor público. Es decir, mientras el Administrado invierte tiempo y dinero en la contienda; la Administración Pública a través de sus funcionarios es representada en el juicio. La Administración Pública entonces, sería la beneficiada en todo caso cuando se probara la deficiencia de las posiciones propuestas por el Administrado en el Juicio.

Sin embargo, también valdría la pena analizar otra visión sobre la desigualdad procesal, pero ésta vez para con la Administración Pública, en el sentido de que la función de los servidores públicos es la de realizar actos apegados a derecho que disgregaran toda posibilidad de lesionar los derechos de los Administrados, por que para poder realizar sus funciones con apego a la ley y en un marco de respeto y legalidad; el servidor público es capacitado y desde luego, también percibe un salario para dar cumplimiento con estas funciones. Entonces la Administración

Pública puede ser afectada por dos vías: cuando se le revierte una sanción impuesta por un la comisión de actos y procedimientos que se devienen viciados y; por la otra, por haber realizado una erogación a funcionarios capacitados en sus funciones pero que recaen en la producción de actos inexactos cuyos efectos dan lugar a pérdidas al Estado.

Pero sin desviarnos del tema que nos ocupa (puesto que el proceder y la conducta del servidor público formarían, en todo caso, otro tema de estudio relacionado con sus responsabilidades como tal y los alcances de las sanciones contempladas para estos supuestos). Lo que es innegable es que el Procedimiento Contencioso Administrativo es costoso para ambas partes y que las expectativas que genera son amplias durante todas sus etapas, sobre todo en la parte conclusiva (donde tienen lugar los recursos); lo que constituye una razón más que compromete a este procedimiento a ser llevado con estricto apego a derecho.

Entre otras, estas razones nos comprometen con el estudio y la producción de investigaciones que como ésta, buscan destacar alcances y efectos de normas cuyas disposiciones pueden incidir patrimonialmente en cualquier Administrado; como vemos, el compromiso es mayúsculo razón por la cual aceptamos el reto elaborar una tesis respaldada tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia para la interpretación de la norma pero además, y acuñando una paráfrasis a la opinión de Héctor Fix-Zamudio, adicionamos el ingrediente que le brinda en carácter científico al derecho: el estudio comparado. Recordemos que el derecho comparado nos da acceso al descubrimiento de avances y oportunidades de mejora en el orden jurídico ya sea regional, nacional o internacional.

Dicho lo anterior y con el respaldo que brinda la plataforma jurídica desarrollada; en concordancia con la metodología propuesta para este trabajo, damos respuesta a nuestras interrogantes de investigación que originaron este estudio a través de las siguientes **Recomendaciones** que como su nombre lo indica, constituyen

propuestas para enriquecer las figuras o instituciones jurídicas ya establecidas con el ánimo de brindar aportaciones que alcancen cierto nivel de trascendencia:

**PRIMERA:** Los principios que rigen a toda institución jurídica, deberán de ser congruentes con el contenido de la ley la cual que establece los supuestos jurídicos en que contiene dicha institución, su objeto, los fines persigue, así como las partes y autoridades que intervienen y entre otros aspectos, los mecanismos previstos para desarrollar las fases del procedimiento, su resolución y medios de impugnación. En las líneas de este trabajo se analiza cómo la ambigüedad en la inobservancia de estos principios da lugar juicios bastante desdeñables que culminan en afectaciones mayores muchas veces para el propio promovente; siendo necesario entonces acudir ya sea a los medios de impugnación previstos en la ley; o inclusive a otras instancias como el Juicio de Amparo. Es por ello que debe enfatizarse la importancia de realizar procedimientos “integrales” en los que concurren los designios del derecho y del procedimiento, reduciendo con ello la transgresión a los derechos de las partes. En este sentido el estudio comparado, realizado deja ver cómo la LTCADF y el CJAEMO, le otorgan una importancia ínfima a los alegatos, situación que denota la violación al principio del debido proceso, aunado a que posibilita el incremento de la estadística medios de impugnación (para el caso del DF, los recursos de Revisión y Apelación; para el caso de Michoacán: el Recurso de Reconsideración). Otra falta de cumplimiento a los principios de celeridad y formalismo moderado se localiza en el artículo 28 de la LFPCA, que para poder proceder a la suspensión de la ejecución el administrado tendría que acudir al Amparo cuyas exigencias son menores que las que establece la citada ley. Luego entonces, nos situamos ante dos escenarios: la existencia implícita de principios en los procedimientos señalados, es decir que omiten la enunciación de éstos, presumiéndose su existencia implícita en el cuerpo de la norma lo cual de ninguna manera nos da la certeza de la observancia de tales principios; y en otra situación la encontramos la referencia sucinta a los principios del procedimiento pero que de igual forma estos pueden ser ignorados o

desatendidos inclusive por el cuerpo de la propia ley si estos son ignorados en práctica procesal.

**SEGUNDA:** Los medios de impugnación deben ser revalorados en el procedimiento y no ser considerados como oportunidades para que la autoridad jurisdiccional administrativa atienda las argumentaciones que debieron ser analizadas antes de dictar sentencia (analícese la trascendencia del alegato en relación con la sentencia); ni tampoco deberán originarse a través de “peticiones de parte” a efecto de que se cumpla debidamente un fallo, cuando ello forma parte de las atribuciones del Tribunal Contencioso Administrativo (Michoacán) el cual tiene imperio para hacer cumplir sus resoluciones. Los alcances y efectos de los medios de los recursos suponen la implementación de un sistema impugnativo que de respuestas procesales idóneas efectivas y eficaces al administrado a través de la revisión de lo ya decidido por lo que deben de eliminarse las prácticas procesales que se avocan a poner fin a un litigio sin entrar al conocimiento del fondo del asunto y esperar a que sea la competencia del Poder Judicial quien lo resuelva: es decir no esperar al Recurso de Revisión ante los TCC o al Juicio de Amparo. Es deber del Tribunal Contencioso Administrativo estudiar la existencia o no de los derechos “sustanciales” debatidos por las partes, adjudicados o negados en las instancias respectivas.

**TERCERA:** El estudio realizado nos señala que existen causales de procedencia, alcances y efectos concurrentes en los medios de impugnación de los procedimientos administrativos analizados, razón por la cual proponemos la unificación de causales de procedencia, plazos y cómputo de lo mismos tanto para su interposición y resolución y desde luego homologar los efectos que producirán estos recursos; todo ello con el objetivo de hacer más accesible y sencilla impartición de la justicia administrativa para el administrado. Lo anterior encuentra sustento en importancia y científicidad de los estudios de derecho comparado al contener en sus aspiraciones la posibilidad de unificar o armonizar los ordenamientos jurídicos que regulan instituciones jurídicas similares partiendo

desde una unificación regional, nacional hasta por que no, llegar al ámbito internacional, la intención de este trabajo se sumó a ese proyecto de generar un derecho comunitario o global que permita unificar criterios a favor de los destinatarios de la ley.

**CUARTA:** El desarrollo de esta investigación permite concluir que efectivamente existe la posibilidad de concluir un procedimiento contencioso administrativo al atenderse debidamente las etapas procesales de la contienda. Un ejemplo de ello lo expresa la figura del alegato ya que la apreciación sistemática de las alegaciones en la parte conclusiva del juicio, pueden reducir la posibilidad para acudir a un medio de impugnación posterior a la sentencia; por tanto su apreciación resulta fundamental para la celeridad y desde luego, transparencia del procedimiento contencioso. Esta conclusión se sustenta en que la función del alegato es originar silogismos de los argumentos lógico-jurídicos relacionados con el desarrollo de las etapas procesales y las inferencias arrojadas con el desahogo de probanzas en concordancia con la norma; constructo que de nueva cuenta sería realizado en forma de “conceptos de impugnación” en los recursos. Situación que de haberse estudiado antes de dictar sentencia, suprimiría la existencia de dichos medios de impugnación.

**QUINTA:** La autonomía de las autoridades que conocen y resuelven el procedimiento contencioso administrativo; según lo detallado en las páginas de esta investigación, nos señala que ha sido objeto de debate jurídico e inclusive político entre los Poderes del Estado, por una parte se ha hecho alusión a que la existencia de entidades autónomas rompe con la tradicional teoría de división de poderes (como si el Estado no evolucionara y no reclamara nuevas formas de organización), pero lo cierto es que se logró la instauración de un tribunal cuya función sería la de juzgar los actos de uno de estos Poderes: el Ejecutivo. No obstante, estos juzgadores forman parte de una atribución más del Titular del Ejecutivo (a nivel Federal y el Distrito Federal como algo equivalente al nombramiento de sus funcionarios de primer nivel) situación bastante criticable pues subsiste la esencia de “juez y parte” en el procedimiento; así que a fin de

atenuar esta atribución se le da cabida al Poder Legislativo para que ratifique las propuestas (equiparando estos nombramientos al de los Procuradores de Justicia). Esta situación no opera en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, cuya autonomía dimana de la Constitución Política del Estado en la que a través de una convocatoria pública se inscriben aspirantes a los cargos de Magistrados y es el Poder Legislativo el que realiza las votaciones para elección de Magistrados. Consideramos que esta novedosa forma de investir de autonomía al órgano encargado de impartir la justicia administrativa debe existir en las legislaciones de lo contencioso administrativo, ya que en caso de Michoacán, este Tribunal gracias a esta autonomía cuenta con imperio para hacer cumplir sus fallos, situación que trasciende a la cumplimentación de sus sentencias, beneficio indubitable para el Administrado.

**SEXTA:** Derivado de este análisis, por nuestra parte expresamos que subsiste la posibilidad de plantear vías alternas de impugnación a los recursos dentro del procedimiento contencioso administrativo por las siguientes razones: los medios de impugnación conllevan la clasificación de remedios y recursos procesales, los primeros en nuestra opinión, son considerados como formas de resolver de forma actos procesales, los segundos combaten decisiones; de esta clasificación se desprende que un remedio procesal puede en una remota posibilidad cambiar el rumbo o la decisión final de un juicio; luego entonces, la procedencia, alcances y efectos de los remedios procesales que se distinguieron en este trabajo, tienen lugar en otra figura jurídica que forma parte del procedimiento: los incidentes. Dejando así para el recurso procesal aquellas argumentaciones necesarias para que, mediante la interposición y la crítica de lo resuelto, se subsane el presunto error en el que incurrió el Tribunal Administrativo. Aunado a lo anterior, creemos que en la ley no debe confundirse en medio con el fin: el recurso es una expresión de desacuerdo con la opinión del Tribunal, por lo tanto la regulación para ese desacuerdo debe ser clara, sencilla y precisa para quien “reconviene” al juzgador a la autoridad, máxime cuando es ésta última quien resolverá sobre la procedencia

y efectos del recurso. Resumiendo lo anterior, déjense para los medios de impugnación aquellas cuestiones de fondo.

**SEPTIMA:** En nuestra opinión, es importante comentar que no estamos negados a la existencia de los recursos dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo, pero sí buscamos plasmar en esta líneas la simplificación de PTC, con la existencia de dos o menos recursos en la contienda administrativa que recogieran todos los supuestos que dan lugar a su procedencia; hay que recordar que según los criterios jurisprudenciales, la distinción entre recursos no es trascendente, para efectos de invocar cualquier medio de impugnación; luego entonces, para aminorar las confusiones la taxonomía que de estos existe en los ordenamientos contencioso administrativos tanto a nivel federal, estatal como local que únicamente confunde al Administrado sería útiles las ventajas que ofrece una unificación medios de impugnación y por ende del lenguaje jurídico que según lo expresan los principios del derecho comparado, avizoran beneficios sustanciales para la construcción del Estado de Derecho.

En la misma tesitura de una posible articulación de recursos procesales, bajo la metodología de derecho comparado se destacó la importancia de perfeccionar el lenguaje técnico-jurídico de los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a una misma institución de derecho, a fin de hacer mas sencillo para los destinatarios el conocimiento y los alcances de la norma ello permitirá entre otros aspectos que el planteamiento de su defensa resulte más sencillo.

Como se puede apreciar estas recomendaciones apuntan a una propuesta de simplificación y sistematización para los medios de impugnación en plena congruencia con: los principios constitucionales del proceso, los principios de la justicia administrativa y la racionalidad del destinatario de la ley a quien debe proveerse de manera integral el acceso a la justicia administrativa, por lo que el lenguaje procesal deberá ser sencillo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Enriquez Lucía. Biblioteca de las Entidades Federativas. Distrito Federal. 2ª ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México 2005
- Colegio de Profesores de Derecho Procesal. Facultad de Derecho de la UNAM. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Procesal. T. IV.* 2ª ed. Oxford. México 2000.
- CURIEL Villaseñor, Omar. *Principios Tributarios. Calidad en información.* 4ª reimpr. ISEF. México.2004.
- CHÁVEZ Castillo Raúl. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Juicio de Amparo. T VIII.* 1ª ed. Oxford. México 2000.
- BUITRAGO Ignacio J, Fernando M. Dramis. Elementos de Derecho Administrativo. 1ª ed. Oxford. Argentina.1999.
- DE PINA Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho.* 16ª ed. Porrúa. México 1989.
- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Limusa. México 1999.
- Principios de Derecho Tributario. Limusa México 2006.
- DÍAZ González Luis R. *Conceptos jurídicos fundamentales.* 1ª ed. Gasca. México 2005.
- ECO Humberto. *Cómo se hace una tesis.* 3ª ed. Gedisa. México 1982.
- FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo.* 30º ed. Porrúa. México 1991.
- FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, Coordinador. *Diccionario de Derecho Administrativo.* 1ª ed. Porrúa. México 2003.
- FIX-ZAMUDIO Héctor. *Metodología, docencia e investigación jurídicas.* 13ª ed. Porrúa. México 2006.
- FLORIS Margadant Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.* 11ª ed. Esfinge. México 1994.
- GALINDO Camacho Miguel. *Teoría de la Administración Pública.* 2ª ed. Porrúa. México 2003.

- GALLEGOS Reyes Humberto. *Los Juicios de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal*. ISEF México. 2006..
- GARCÍA Máynez Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México. Porrúa. México 1971.
- GONZÁLEZ Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. 1ª ed. Porrúa. México 2005.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Carlos Fernández Collado, *et al.* *Metodología de la Investigación*. 4ª ed. McGrawHill. México 2006.
- HOOD Christopher, M. Jackson. *La argumentación administrativa*. 1a ed. FCE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas. México 1997.
- IGLESIAS Severo. *Valores y Sociedad*. 1ª ed. Tiempo y Obra. México 2000.
- LÓPEZ López José I. *Diccionario Contable, Administrativo, Fiscal*. 3ª ed. Thomson. 2004. México.
- MARTÍNEZ Morales Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*. 5ª ed. Oxford. México 2006.
- *Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho Administrativo*. T III. 2ª ed. México 2000.
- NAMAKFOROOSH Mohammad N. *Metodología de la Investigación*. 2ª ed. Limusa. México 1999.
- OLIVOS Campos José René. *Las garantías individuales y sociales*. 1ª ed. Porrúa. México 2007.
- OVALLE Favela José. *Garantías constitucionales del proceso*. 5ª ed. McGraw Hill. México 1996.
- PÉREZ Tamayo Ruy. *Como acercarse a la ciencia*. 1ª ed. Limusa/CONACULTA. México 1989.
- RAMÍREZ Chavero Iván. *El juicio contencioso Administrativo*. 1ª ed. Sista. México 2004.
- ROJAS Soriano Raúl. *Investigación Social. Teoría y Praxis*. 3ª ed. Plaza y Valdez. México 1988.
- SAÍD Alberto. *Los alegatos*. 1ª ed. Oxford. México, 2006.

SALDAÑA Magallanes Alejandro A. *Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales* ISEF. México 2005.

----- *Medios de Defensa en Materia Fiscal 2007*. ISEF. México 2007.

SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. Porrúa. México 2006.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. *Manual de Juicio de Amparo*. 2ª ed. Themis. México 1997.

TREVIÑO Garza, Adolfo. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. Porrúa. México. 2004.

WITKER Jorge (Compilador). *Antología de Estudios sobre la investigación Jurídica*. No. 29. Lecturas Universitarias. 1ª ed. 1978. México.

#### **Bibliografía disponible en Internet:**

CIENFUEGOS SALGADO, David, López Olvera Miguel Alejandro, comps. Fix-Zamudio Héctor. *Concepto y contenido de la Justicia Administrativa*. En "Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal". [en línea], México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Primera edición: 2005, [ citado 20/07/2008] formato pdf, disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/9.pdf> ISBN 970-32-2506-3

*Diccionario Jurídico* en [Documento en Word. doc; 9 de febrero de 2008] <http://mx.geocities.com/licjesustavera/diccionario.htm>

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Definitividad del Procedimiento Administrativo Fiscal*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, [citado 18/07/2008] 2001, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. (No. 100), formato pdf, Disponible en internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm>, ISSN 0041 8633.

RUIZ CARRILLO Jorge. *Análisis de los recursos y medios de defensa para impugnar actos de la administración pública*, [en línea], México Universidad Abierta, [citado 19/07/2008], formato htm, disponible en internet: <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/R/Ruiz%20Jorge-Admon%20publica.htm> IUS 2005. SCJN.

SÁNCHEZ ACEVES, J. Arturo. *La creación de una instancia de conciliación previa al Juicio de Nulidad Fiscal*, [ en línea], México, UdG, 2008 [citado 18/07/2008,] Letras Jurídicas (Núm. 6), formato pdf, disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos6/conciliacion3.pdf> I SSN 1870-2155

#### **Enlaces externos:**

[www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)

[www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/Ley%20de%20procedimientos%20administrativo.PDF](http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/Ley%20de%20procedimientos%20administrativo.PDF)

[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

[www.michoacan.gob.mx](http://www.michoacan.gob.mx)

[www.tcadf.gob.mx](http://www.tcadf.gob.mx)

[www.tff.gob.mx](http://www.tff.gob.mx)

[www.themis.umich.mx](http://www.themis.umich.mx)

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

#### **Textos Jurídicos:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.

Código Fiscal de la Federación.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley de Amparo

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Ley 19.549**  
**Ley de Procedimiento Administrativo**  
(Actualización: Septiembre 2007)

Texto según las siguientes disposiciones:

- Ley 19.549, promulgada el 03.04.72 (B.O. 27.04.72)
- Ley 21.686, promulgada el 21.11.97 (B.O. 25.11.77)
- Decreto 1.759/72, promulgado el 03.04.72 (B.O. 24.09.91)
- Decreto 1.883/91, promulgado el 17.09.91 (B.O. 24.09.91)
- Ley 25.344, promulgada el 19.10.00 (B.O. 21.11.00)
- Decreto 1023/01, promulgado el 13.08.01 (B.O.16.08.01)

Título I

Procedimiento administrativo: ámbito de aplicación.

Artículo 1º: Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos:

Requisitos generales: impulsión e instrucción de oficio.

- a) Impulsión e instrucción de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones;

Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites.

- b) Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites quedando facultado el Poder Ejecutivo para regular el régimen disciplinario que asegure el decoro y el orden procesal. Este régimen comprende la potestad de aplicar multa de hasta diez mil pesos (\$ 10.000) -cuando no estuviere previsto un monto distinto en norma expresa- mediante resoluciones que, al quedar firmes, tendrán fuerza ejecutiva.

Este monto máximo será reajustado anualmente por el Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ministerio de Economía de la Nación;

Informalismo

- c) Excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente;

Días y horas hábiles.

- d) Los actos, actuaciones y diligencias se practicarán en días y horas hábiles administrativos, pero de oficio o a petición de parte podrán habilitarse aquellos que no lo fueren, por las autoridades que deban dictarlos o producirlas;

Los plazos.

- e) En cuanto a los plazos:

- 1) Serán obligatorios para los interesados y para la Administración;
- 2) Se contarán por días hábiles administrativos salvo disposición legal en contrario o habilitación resuelta de oficio o a petición de parte;
- 3) Se computarán a partir del día siguiente al de la notificación. Si se tratare de plazos relativos a actos que deban ser publicados regirá lo dispuesto por el artículo 2 del Código Civil;

- 4) Cuando no se hubiere establecido un plazo especial para la realización de trámites, notificaciones y citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos y contestación de traslados, vistas e informes, aquél será de diez (10) días;
- 5) Antes del vencimiento de un plazo podrá la Administración de oficio o a pedido del interesado, disponer su ampliación, por el tiempo razonable que fijare mediante resolución fundada y siempre que no resulten perjudicados derechos de terceros. La denegatoria deberá ser notificada por lo menos con dos (2) días de antelación al vencimiento del plazo cuya prórroga se hubiere solicitado;

Interposición de recursos fuera de plazo.

- 6) Una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que éste dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho;

Interrupción de plazos por articulación de recursos.

- 7) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12, la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos aunque aquéllos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente por error excusable;

Pérdida de derecho dejado de usar en plazo.

- 8) La Administración podrá dar por decaído el derecho dejado de usar dentro del plazo correspondiente, sin perjuicio de la prosecución de los procedimientos según su estado y sin retrotraer etapas siempre que no se tratase del supuesto a que se refiere el apartado siguiente;

Caducidad de los procedimientos.

- 9) Transcurridos sesenta (60) días desde que un trámite se paralice por causa imputable al administrado, el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta (30) días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente. Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a previsión social y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar comprometido el interés público. Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas. Las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad;

Debido proceso adjetivo.

- f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad:

Derecho a ser oído.

- 1) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

Derecho a ofrecer y producir pruebas.

- 2) De ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que

deba producirse, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio;

Derecho a una decisión fundada.

- <sup>1</sup> 3) Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso":

Procedimientos especiales excluidos.

Artículo 2: Dentro del plazo de CIENTO VEINTE días, computado a partir de la vigencia de las normas procesales a que se refiere el artículo 1, el PODER EJECUTIVO determinará cuáles serán los procedimientos especiales actualmente aplicables que continuarán vigentes. Queda asimismo facultado para:

Paulatina adaptación de los regímenes especiales al nuevo procedimiento.

a) sustituir las normas legales y reglamentarias de índole estrictamente procesal de los regímenes especiales que subsistan, con miras a la paulatina adaptación de éstos al sistema del nuevo procedimiento y de los recursos administrativos por él implantados, en tanto ello no afectare las normas de fondo a las que se refieren o apliquen los citados regímenes especiales.

La presente ley será de aplicación supletoria en las tramitaciones administrativas cuyos regímenes especiales subsistan.

b) dictar el procedimiento administrativo que regirá respecto de los organismos militares y de defensa y seguridad, a propuesta de éstos, adoptando los principios básicos de la presente ley y su reglamentación.

Actuaciones reservadas o secretas.

c) determinar las circunstancias y autoridades competentes para calificar como reservadas o secretas las actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que deban tener ese carácter, aunque estén incluidos en actuaciones públicas.

## Título II Competencia del órgano.

Artículo 3: La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario.

Cuestiones de competencia.

Artículo 4: EL PODER EJECUTIVO resolverá las cuestiones de competencia que se susciten entre los Ministros y las que se plantean entre autoridades, organismos o entes autárquicos que desarrollen su actividad en sede de diferentes Ministerios. Los titulares de éstos resolverán las que se planteen entre autoridades, organismos o entes autárquicos que actúen en la esfera de sus respectivos Departamentos de Estado.

Contiendas negativas y positivas.

Artículo 5: Cuando un órgano, de oficio o a petición de parte, se declare incompetente, remitirá las actuaciones al que reputare competente; si éste, a su vez, las rehusare, deberá someterlas a la autoridad habilitada para resolver el conflicto. Si dos órganos se considerasen competentes, el último que hubiere conocido en el caso someterá la cuestión, de oficio o a petición de parte, a la autoridad que debe resolverla.

---

<sup>1</sup> L. 21.686, Art. 1

La decisión final de las cuestiones de competencia se tomará, en ambos casos, sin otra sustanciación que el dictamen del servicio jurídico correspondiente y, si fuere de absoluta necesidad, con el dictamen técnico que el caso requiera. Los plazos previstos en este artículo para la remisión de actuaciones serán de DOS días y para producir dictámenes y dictar resoluciones serán de CINCO días.

#### Recusación y excusación de funcionarios y empleados.

Artículo 6: Los funcionarios y empleados pueden ser recusados por las causales y en las oportunidades previstas en los artículos 17 y 18 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, debiendo dar intervención al superior inmediato dentro de los DOS días. La intervención anterior del funcionario o empleado en el expediente no se considerará causal de recusación. Si el recusado admitiere la causal y ésta fuere procedente, aquél le designará reemplazante. Caso contrario, resolverá dentro de los CINCO días; si se estimare necesario producir prueba, ese plazo podrá extenderse otro tanto. La excusación de los funcionarios y empleados se regirá por el artículo 30 del Código arriba citado y será remitida de inmediato al superior jerárquico, quien resolverá sin sustanciación dentro de los CINCO días. Si aceptare la excusación se nombrará reemplazante; si la desestimare devolverá las actuaciones al inferior para que prosiga interviniendo en el trámite.

Las resoluciones que se dicten con motivo de los incidentes de recusación o excusación y las que los resuelvan, serán irrecurribles.

### Título III

#### Requisitos esenciales del acto administrativo.

Artículo 7. Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes:

##### Competencia.

- a) ser dictado por autoridad competente.

##### Causa.

- b) deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable.

##### Objeto.

- c) el objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos.

##### Procedimientos.

- d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos.

##### Motivación.

- e) deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo.

##### Finalidad.

- f) habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

2 Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se registrarán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente.

#### Forma.

Artículo 8: El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito; indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta.

#### Vías de hecho

<sup>3</sup>Artículo 9: La Administración se abstendrá:

- a) De comportamientos materiales que importen vías de hecho administrativas lesivas de un derecho o garantía constitucionales;
- b) De poner en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que en virtud de norma expresa impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél, o que, habiéndose resuelto, no hubiere sido notificado.

#### Silencio o ambigüedad de la Administración.

Artículo 10: El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa.

Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo.

Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de SESENTA días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros TREINTA días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración.

#### Eficacia del acto: Notificación y publicación.

Artículo 11: Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación. Los administrados podrán antes, no obstante, pedir el cumplimiento de esos actos si no resultaren perjuicios para el derecho de terceros.

#### Presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria.

Artículo 12: El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios -a menos que la ley o la naturaleza del acto exijan la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario.

Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.

#### Retroactividad del acto.

Artículo 13: El acto administrativo podrá tener efectos retroactivos -siempre que no se lesionaren derechos adquiridos- cuando se dictare en sustitución de otro revocado o cuando favoreciere al administrado.

#### Nulidad.

Artículo 14: El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos:

---

<sup>2</sup> D.1023/01, art. 36

<sup>3</sup> L. 21.686, art. 1

- a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta.
- b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

#### Anulabilidad.

<sup>4</sup>Artículo 15: Si se hubiere incurrido en una irregularidad, omisión o vicio que no llegare a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial.

#### Invalidez de cláusulas accidentales o accesorias.

Artículo 16: La invalidez de una cláusula accidental o accesorio de un acto administrativo no importará la nulidad de este, siempre que fuere separable y no afectare la esencia del acto emitido.

#### Revocación del acto nulo.

<sup>5</sup>Artículo 17: El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad:

#### Revocación del acto regular.

Artículo 18: El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado.

Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.

#### Saneamiento.

Artículo 19. El acto administrativo anulable puede ser saneado mediante:

#### Ratificación.

- a) Ratificación por el órgano superior, cuando el acto hubiere sido emitido con incompetencia en razón de grado y siempre que la avocación, delegación o sustitución fueren procedentes.

#### Confirmación.

- b) Confirmación por el órgano que dictó el acto subsanando el vicio que lo afecte.

Los efectos del saneamiento se retrotraerán a la fecha de emisión del acto objeto de ratificación o confirmación.

#### Conversión.

---

<sup>4</sup> L. 21.686, art. 1

<sup>5</sup> L. 21.686, art. 1

Artículo 20: Si los elementos válidos de un acto administrativo nulo permitieren integrar otro que fuere válido, podrá efectuarse su conversión en éste consintiéndolo el administrado. La conversión tendrá efectos a partir del momento en que se perfeccione el nuevo acto.

#### Caducidad.

Artículo 21: La Administración podrá declarar unilateralmente la caducidad de un acto administrativo cuando el interesado no cumpliera las condiciones fijadas en el mismo, pero deberá mediar previa constitución en mora y concesión de un plazo suplementario razonable al efecto.

#### Revisión.

Artículo 22: Podrá disponerse en sede administrativa la revisión de un acto firme:

- a) Cuando resultaren contradicciones en la parte dispositiva, háyase pedido o no su aclaración.
- b) Cuando después de dictado se recobraren o descubrieren documentos decisivos cuya existencia se ignoraba o no se pudieron presentar como prueba por fuerza mayor o por obra de tercero.
- c) Cuando hubiere sido dictado basándose en documentos cuya declaración de falsedad se desconocía o se hubiere declarado después de emanado el acto.
- d) Cuando hubiere sido dictado mediando cohecho, prevaricato, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta o grave irregularidad comprobada.

El pedido deberá interponerse dentro de los DIEZ (10) días de notificado el acto en el caso del inciso a). En los demás supuestos podrá promoverse la revisión dentro de los TREINTA (30) días de recobrase o hallarse los documentos o cesar la fuerza mayor u obra del tercero; o de comprobarse en legal forma los hechos indicados en los incisos c) y d).

#### Título IV

#### Impugnación judicial de actos administrativos.

Artículo 23: Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular:

- a) Cuando revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas.
- b) Cuando pese a no decidir sobre el fondo de la cuestión, impida totalmente la tramitación del reclamo interpuesto.
- c) Cuando se diere el caso de silencio o de ambigüedad a que se alude en el artículo 10.
- d) Cuando la Administración violare lo dispuesto en el artículo 9.

Artículo 24: El acto de alcance general será impugnado por vía judicial:

- a) Cuando un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente en sus derechos subjetivos, haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el artículo 10.
- b) Cuando la autoridad de ejecución del acto de alcance general le haya dado aplicación mediante actos definitivos y contra tales actos se hubieren agotado sin éxito las instancias administrativas

Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso)

Artículo 25: La acción contra el Estado o sus entes autárquicos deberá deducirse dentro del plazo perentorio de noventa (90) días hábiles judiciales, computados de la siguiente manera:

- a) Si se tratare de actos de alcance particular, desde su notificación al interesado;
- b) Si se tratare de actos de contenido general contra los que se hubiere formulado reclamo resuelto negativamente por resolución expresa, desde que se notifique al interesado la denegatoria;

- c) Si se tratare de actos de alcance general impugnables a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa;
- d) Si se tratare de vías de hecho o de hechos administrativos, desde que ellos fueren conocidos por el afectado:

<sup>6</sup> Cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas.

Artículo 26: La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando el acto adquiera carácter definitivo por haber transcurrido los plazos previstos en el artículo 10 y sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

Impugnación de actos por el Estado o sus entes autárquicos; plazos.

Artículo 27: No habrá plazo para accionar en los casos en que el Estado o sus entes autárquicos fueren actores, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

Amparo por mora de la Administración.

<sup>7</sup> Artículo 28: El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora aducida. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes.

Artículo 29: La desobediencia a la orden de pronto despacho tornará aplicable lo dispuesto por el artículo 17 del decreto-ley 1.285/58.

Reclamo administrativo previo a la demanda judicial.

<sup>8</sup> Artículo 30: El Estado nacional o sus entidades autárquicas no podrán ser demandados judicialmente sin previo reclamo administrativo dirigido al Ministerio o Secretaría de la Presidencia o autoridad superior de la entidad autárquica, salvo cuando se trate de los supuestos de los artículos 23 y 24.

El reclamo versará sobre los mismos hechos y derechos que se invocarán en la eventual demanda judicial y será resuelto por las autoridades citadas.

<sup>9</sup> Artículo 31: El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda, la que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajos los efectos previstos en el artículo 25, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. El Poder Ejecutivo, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente.

La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa.

---

<sup>6</sup> L. 21.686, art. 1

<sup>7</sup> L. 21.686, art. 1

<sup>8</sup> L. 25.344, art. 12

<sup>9</sup> L. 25.344, art. 12

Los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25 y en el presente.

<sup>10</sup>Artículo 32: El reclamo administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando:

1. Se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente;
2. Se reclamare daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual.

Artículo 33: La presente ley entrará a regir a los CIENTO VEINTE (120) días de su publicación en el BOLETIN OFICIAL.

Artículo 34: Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. LANUSSE - Coda - Rey - Quijano

Decreto 1759/72  
Reglamentación

Artículo 1: Apruébase el cuerpo de disposiciones adjunto, que constituye la reglamentación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

Artículo 2: La reglamentación aprobada entrará a regir a los ciento veinte días de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicará a los trámites administrativos que se inicien de oficio o a pedido de parte, a partir de esa fecha.

Artículo 3 - El Ministerio de Justicia convocará de inmediato a los titulares de los distintos servicios jurídicos de la Administración pública nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, para que, reunidos en comisión, propongan cuáles serán los procedimientos especiales actualmente aplicables que continuarán vigentes. Sus conclusiones serán elevadas al Poder Ejecutivo, juntamente con las normas proyectadas, treinta días antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo 2 de la ley.

Artículo 4: Cada uno de los titulares de los servicios jurídicos antes mencionados deberá ir sugiriendo paulatinamente al Poder Ejecutivo, por conducto del Departamento de Estado u organismo de que dependa, las medidas a que se refiere el artículo 2, inciso a), de la ley. A su vez, los titulares de los servicios jurídicos militares y de defensa y seguridad harán lo propio a través de los Comandos en jefe de sus respectivas armas y organismos de que dependan, respecto de los procedimientos administrativos a que se refiere el inciso b) del mismo artículo de la ley.

Artículo 5: Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1883/91

Reglamento de procedimientos administrativos -Texto ordenado - Aprobación - Derogación del Artículo 2º del Dec 9101/72 t.o. 1991 -Unidad Secretaría General -Creación en jurisdicción ministerial.

Artículo 1º-Sustituyese los arts. 1º, 2º, 5º, 7º, 9º, 11, 14,15,18, 19, 20, 23, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 52, 56, 60, 71, 72, 73, 75, 76, 79, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 106 del reglamento que fuera aprobado por dec.1759 de fecha 3 de abril de 1972, y sus modificaciones, conforme Anexo I.

Artículo 2º- Deróganse los arts. 98 bis, 107, 108, 109, 110, 111 del reglamento que fuera aprobado por dec. 1759 de fecha 3 de abril de 1972.

---

<sup>10</sup> L. 25.344, art. 12

Artículo 3º- Apruébase el texto ordenado del reglamento de procedimientos administrativos con las modificaciones introducidas por el presente, conforme Anexo I, el que se titulará: Reglamento de Procedimientos Administrativos. Dec 1759/72 t.o 1991, que forma parte del presente decreto.

Artículo 4º- Los actos administrativos definitivos o asimilables que emanaren del órgano superior de empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional serán recurribles mediante recurso de alzada previsto en el artículo 94 del reglamento aprobado por dec. 1759 de fecha 3 de abril de 1972. Este recurso no procederá contra los actos inherentes a la actividad privada de la empresa o sociedad en cuestión.

Artículo 5º- Los ministerios o secretarías de Presidencia de la Nación encargados de la aplicación directa o a través de un ente que se encuentre en su jurisdicción, de los procedimientos especiales previstos en el art. 1 del dec. 9101 del 22 de diciembre de 1972 deberán remitir, dentro del plazo improrrogable de sesenta días hábiles, al Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa, un informe sobre los procedimientos que se encuentren vigentes y que sean de efectiva aplicación. En dicho informe asimismo deberán fundamentar la necesidad jurídica imprescindible de mantenerlos, acompañando en ese caso un proyecto adaptado a la ley de procedimientos administrativos 19.549 y reglamento aprobado por dec. del 3 de abril de 1972, t.o. 1991.

Artículo 6º-Derógase el Artículo 2º del dec. 9101 del 22 de diciembre de 1972.

#### Secretaría General

Artículo 7º-Créase en el ámbito de cada jurisdicción ministerial la Unidad Secretaría General, bajo la dependencia directa y exclusiva del ministro del área.

Artículo 8º-Transitoriamente la dotación de las Unidades de Secretaría General creadas en virtud del presente decreto se integrará con el personal que revista en las áreas de despacho y mesa de entradas de cada jurisdicción ministerial y el que asigne la autoridad competente. Dentro de los treinta (30) días hábiles de sancionado el presente decreto, las respectivas jurisdicciones ministeriales deberán remitir al Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa, previa intervención de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación, los proyectos de estructuras definitivas de cada unidad Secretaría General.

Artículo 9º - La responsabilidad primaria de la Unidad Secretaría General será la de asegurar la recepción y salida de la documentación administrativa proveniente de otras jurisdicciones ministeriales o entes descentralizados o dirigida a los mismos; recibir y despachar la documentación de particulares; efectuar el despacho, y archivo de la documentación administrativa, con excepción de las notas y otra documentación de carácter interno de cada jurisdicción; llevar el despacho del ministro; y efectuar el seguimiento de los trámites administrativos de la jurisdicción; cumpliendo y haciendo cumplir las normas relativas a procedimientos administrativos. Será asimismo responsabilidad de la Unidad Secretaría General determinar, para cada trámite administrativo, la unidad o las unidades de la jurisdicción con responsabilidad primaria para entender en el mismo. En los restantes entes de la Administración nacional, la responsabilidad indicada en el presente artículo será asumida por el jefe del área de despacho.

Artículo 10-La Unidad Secretaría General deberá contar con las siguientes direcciones:

- a) De Despacho, la que se encargará de asegurar la distribución de documentación administrativa a las unidades de su jurisdicción, el control de circulación y el cumplimiento de los plazos de tramitación de los expedientes administrativos.
- b) De Mesa de Entradas y Notificaciones, la que se encargará de la recepción, salida y archivo de documentación, como así también de notificaciones, guardando los recaudos prescriptos en las normas pertinentes.
- c) De Información al Público, la que evacuará consultas acerca de fines, competencia y funcionamiento del ministerio respectivo. Será función de la Dirección de Información al Público brindar información acerca de la tramitación de las actuaciones administrativas a quien acredite la condición de parte, su apoderado o letrado patrocinante, siendo la encargada asimismo, de otorgar el acta poder a que se refiere el Artículo 33 del reglamento aprobado por el dec. 1759 de fecha 3 de abril de 1972. También recibirá las quejas o denuncias que puedan surgir con motivo de tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los respectivos ministerios.

Artículo 11: El jefe de la Unidad Secretaría General será designado por el ministro del área, formará parte del Gabinete de Asesores del Ministro y revistará en la máxima categoría del escalafón general vigente en la Administración pública nacional. El jefe de la Secretaría General cesará en sus funciones junto con el ministro que lo haya designado.

#### Cumplimiento de plazos

Artículo 12: Con el objeto de asegurar la eficiencia de la gestión administrativa, el respeto de los plazos previstos por las normas vigentes y la adecuada información al público, las unidades de Secretaría General deberán automatizar e informatizar el registro, despacho y control de los expedientes administrativos. El sistema deberá contemplar todo el desarrollo del expediente, con indicación, al menos, del organismo actuante y fecha de la intervención.

Artículo 13. -Recibida una documentación para el inicio o la continuación de un trámite, ésta deberá ser remitida a la unidad competente en el termino improrrogable de tres (3) días hábiles.

Artículo 14: Modifícase el punto 6.3.3. del reglamento aprobado por dec- 333 de fecha 19 de febrero de 1985 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Plazos La confección de informes, la contestación de notas y todo otro diligenciamiento de documentación, relativos a la sustanciación de expedientes, cuando no estuviere establecido expresamente otro término, serán realizados por orden de llegada, en el tiempo que requiera su estudio dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. Este plazo máximo podrá ser ampliado por el jefe de la Secretaría General o por superior jerárquico del responsable primario cuando la complejidad de los asuntos a tratarse lo exija, debiéndose comunicar dicha ampliación a la Secretaría General.

Artículo 15: Modifícase el punto 6.3.4.3. del reglamento aprobado por dec. 333 del 19 de febrero de 1985, que quedará redactado de la siguiente manera:

"Urgente: Se dará carácter de "urgente" a la actuación que deba ser diligenciada dentro del plazo de tres (3) días hábiles y con prioridad sobre cualquier otra que no tenga esa calificación o la de muy urgente."

Artículo 16: El jefe de la Unidad Secretaría General será el responsable directo del cumplimiento de los plazos establecidos en el punto 6.3.3. y 6.3.4. del reglamento aprobado por dec. 333 del 19 de febrero 1985, para lo cual deberá efectuar un relevamiento cada cinco (5) días hábiles del trámite interno de los expedientes administrativos. En caso de comprobarse el incumplimiento de los plazos respectivos deberá intimar al funcionario responsable, bajo apercibimiento de ser sancionado de acuerdo a lo previsto en la ley 22.140.

En caso de comprobarse la demora en la tramitación, el superior jerárquico deberá avocarse a la prosecución del trámite sin perjuicio de la sanción que corresponda al responsable de la dilación.

#### Simplificación de trámites

Artículo 17: Los expedientes tendrán un trámite único quedando prohibida la formación de "correspondes". Será de aplicación rigurosa lo normado en el título II del reglamento aprobado por dec. 1759 de fecha 3 de abril de 1972. En caso de inobservancia del presente artículo el responsable deberá ser sancionado de acuerdo a lo previsto por la ley 22.140.

Artículo 18: En la tramitación de expedientes, dada la responsabilidad primaria del funcionario interviniente se prohíbe el "pase" de las actuaciones. Cuando se requiere opinión de otras unidades de la misma o de otras jurisdicciones, el funcionario interviniente con responsabilidad primaria deberá solicitarla directamente por nota u oficio, dejando constancia en el expediente, conforme lo establece el art. 14 del reglamento aprobado por dec. 1759 de fecha 3 de abril de 1972. Se exceptúa del presente el caso de remisión del expediente a fin de elaborarse el dictamen obligatorio del servicio jurídico permanente del Ministerio, o cuando sea necesaria la intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Cuando un expediente involucre excepcionalmente la responsabilidad primaria de más de una unidad de la misma jurisdicción, el mismo deberá ser tramitado simultáneamente en dichas unidades, las que recibirán copias de

las actuaciones pertinentes. Las unidades involucradas deberán expedirse en el mismo plazo procurando compatibilizar sus respectivos criterios decisorios.

#### Delegación de facultades

<sup>11</sup>Artículo 19: ...

Artículo 20. -Una vez implementado el régimen del artículo que antecede, el director general de Administración, será el responsable del cumplimiento de dicho sistema.

#### Régimen transitorio

Artículo 21. - Para los expedientes en trámite iniciados con anterioridad a la vigencia del presente régimen se aplicara el siguiente procedimiento transitorio.

En caso de que en un expediente estuviere sólo pendiente el dictado del acto administrativo definitivo o la resolución de un recurso, se deberá proceder en el término de treinta (30) días hábiles a dictar el acto o resolver el recurso, incluyendo en el mencionado plazo el dictamen del servicio jurídico permanente de la jurisdicción. En los restantes casos se procederá de la siguiente manera:

- a) Los órganos competentes que tramiten expedientes administrativos que estuvieren paralizados por causa imputable al administrado, deberán dentro de un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles notificar a los interesados haciéndoles saber que si en el término de treinta (30) días hábiles no manifestaren la voluntad de continuar con su tramitación se declarará la caducidad del procedimiento en los términos del Artículo 1º, inc e) ap 9 de la ley de procedimientos administrativos.
- b) Si el trámite hubiera estado paralizado por un plazo mayor de seis (6) meses por causa imputable a la Administración, se deberá en todos los casos dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles, notificar al interesado a fin de hacerle saber de que si en un plazo de treinta (30) días hábiles no manifiesta fehacientemente su voluntad de continuar con el trámite, se aplicará lo prescripto en el inciso anterior.
- c) Los expedientes referidos a trámites internos de la Administración, que no hayan tenido movimiento durante los últimos seis (6) meses anteriores a la publicación del presente, deberán ser archivados, con comunicación al organismo iniciador.

Las resoluciones que se dicten en aplicación de los incs. a), b) y c) deberán ser suscriptas por los respectivos directores nacionales o generales.

Quedan excluidos del presente régimen transitorio los expedientes relativos a sumarios administrativos debiéndose cumplir estrictamente con los plazos establecidos en el reglamento aprobado por dec. 1798 del 8 de setiembre de 1980.

Artículo 22: Cuando se trate de los supuestos contemplados en los incs. a), b) y c) del artículo anterior, la unidad donde se encuentre físicamente el expediente será la responsable de aplicar en lo que corresponda el presente régimen transitorio. En ningún caso se podrá remitir a la unidad Secretaría General, expedientes iniciados con anterioridad a la vigencia del presente, excepto para su archivo o para su remisión únicamente a fin de elaborar el dictamen jurídico correspondiente.

Artículo 23: Si en ocasión de la aplicación de los incs. a), b) y c) del Artículo 21, se resolviera de manera negligente o inadecuada, dando origen a acciones judiciales cuyas resoluciones provoquen, un perjuicio a la Administración, el director nacional o general responsable responderá con su patrimonio por el perjuicio ocasionado conforme lo establece el Artículo 90 de la ley de contabilidad.

Si el responsable de aplicar en tiempo y forma lo previsto en este artículo no lo hiciera, deberá ser sancionado por el órgano superior conforme lo establece el Artículo 17 del presente decreto.

---

<sup>11</sup> D. 2662/92, art. 13

Dentro de los noventa (90) días hábiles del inicio de la aplicación del presente régimen transitorio, los órganos encargados de la aplicación del mismo deberán informar a la Secretaría General de su jurisdicción o en su defecto al área de despacho, acerca de lo actuado y de los resultados de la aplicación del presente.

#### Disposiciones generales

Artículo 24: El régimen sancionado por el presente decreto será de aplicación a los trámites que se inicien a partir de la fecha de su publicación.

Artículo 25: Comuníquese, etc: Menem: Cavallo: Arslanian.

ANEXO I

### REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

#### TITULO I

##### Organos competentes

Artículo 1: Los expedientes administrativos tramitarán y serán resueltos con intervención del órgano al que una ley o un decreto hubieren atribuido competencia; en su defecto actuará el organismo que determine el reglamento interno del Ministerio o cuerpo directivo del ente descentralizado, según corresponda. Cuando se trate de expedientes administrativos que no obstante referirse a UN (1) solo asunto u objeto hayan de intervenir con facultades decisorias DOS (2) o mas órganos se instruirá un solo expediente, el que tramitaré por ante el organismo por el cual hubiera ingresado, salvo que fuera incompetente, debiéndose dictar una resolución única.

##### Facultades del superior

Artículo 2: Los ministros, Secretarios de PRESIDENCIA DE LA NACION y órganos directivos de entes descentralizados podrán dirigir o impulsar la acción de sus inferiores jerárquicos mediante órdenes, instrucciones, circulares y reglamentos internos, a fin de asegurar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites, delegarles facultades; intervenirlos; y avocarse al conocimiento y decisión de un asunto a menos que una norma hubiere atribuido competencia exclusiva al inferior.

Todo ello sin perjuicio de entender eventualmente en la causa si se interpusieren los recursos que fueren pertinentes.

##### Iniciación del trámite. Parte interesada

Artículo 3: El trámite administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo; éstas serán consideradas parte interesada en el procedimiento administrativo. También tendrán ese carácter aquellos a quienes el acto a dictarse pudiera afectar en sus derechos subjetivos o intereses legítimos y que se hubieren presentado en las actuaciones a pedido del interesado originario, espontáneamente, o por citación del organismo interviniente cuando éste advierta su existencia durante la sustanciación del expediente.

Los menores adultos tendrán plena capacidad para intervenir directamente en procedimientos administrativos como parte interesada en la defensa de sus propios derechos subjetivos o intereses legítimos.

##### Impulsión de oficio y a pedido de parte interesada

Artículo 4: Todas las actuaciones administrativas serán impulsadas de oficio por el órgano competente, lo cual no obstará a que también el interesado inste el procedimiento. Se exceptúan de este principio aquellos trámites en los que medie solo el interés privado del administrado, a menos que, pese a ese carácter, la resolución a dictarse pudiera llegar a afectar de algún modo el interés general.

##### Deberes y facultades del órgano competente

Artículo 5: El Organismo competente dirigirá el procedimiento procurando:

- a) Tramitar los expedientes según su orden y decidirlos a medida que vayan quedando en estado de resolver. La alteración del orden de tramitación y decisión solo podrá disponerse mediante resolución fundada;
- b) Proveer en una sola resolución todos los trámites que por su naturaleza, admitan su impulsación simultánea y concentrar en un mismo acto o audiencia todas las diligencias y medidas de prueba pertinentes;
- c) Establecer un procedimiento sumario de gestión mediante formularios impresos u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos, en caso que deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos. Incluso podrán utilizar, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, cualquier medio mecánico de producción en serie de los mismos, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados;
- d) Señalar, antes de dar trámite a cualquier petición, los defectos de que adolezca, ordenando que se subsanen de oficio o por el interesado dentro del plazo razonable que fije, disponiendo de la misma manera las diligencias que fueren necesarias para evitar nulidades.
- e) Disponer en cualquier momento la comparecencia personal de las partes interesadas, sus representantes legales o apoderados para requerir las explicaciones que se estime necesarias y aun para reducir las discrepancias que pudiera existir sobre cuestiones de hecho o de derecho, labrándose acta. En la citación se hará constar concretamente el objeto de la comparecencia.

#### Facultades disciplinarias

Artículo 6: — Para mantener el orden y decoro en las actuaciones, dicho órgano podrá:

- a) Testar toda frase injuriosa o redactada en términos ofensivos o indecorosos;
- b) Excluir de las audiencias a quienes las perturben,
- c) Llamar la atención o apercibir a los responsables;
- d) Aplicar las multas autorizadas por el artículo 1º, inc. b), in fine, de la Ley de Procedimientos Administrativos, así como también las demás sanciones, incluso pecuniarias, previstas en otras normas vigentes. Las multas firmes serán ejecutadas por los respectivos representantes judiciales del Estado, siguiendo el procedimiento de los artículos 604 y 605 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación;
- e) Separar a los apoderados por inconducta o por entorpecer manifiestamente el trámite, intimando al mandante para que intervenga directamente o por nuevo apoderado, bajo apercibimiento de suspender los procedimientos o continuarlos sin su intervención, según correspondiere. Las faltas cometidas por los agentes de la administración se registrarán por sus leyes especiales.

#### TITULO II Identificación

Artículo 7: De los expedientes: identificación. La identificación con que se inicie un expediente será conservada a través de las actuaciones sucesivas cualesquiera fueren los organismos que intervengan en su trámite. Todas las unidades tienen la obligación de suministrar información de un expediente en base a su identificación inicial.

En la carátula deberá consignarse el órgano con Responsabilidad Primaria encargado del trámite, y el plazo para su resolución.

#### Compaginación

Artículo 8: Los expedientes serán compaginados en cuerpos numerados que no excedan de doscientas (200) fojas, salvo los casos en que tal límite obligara a dividir escritos o documentos que constituyan un solo texto.

### Foliatura

Artículo 9: Todas las actuaciones deberán foliarse por orden correlativo de incorporación, incluso cuando se integren, con más de UN (1) cuerpo de expediente. Las copias de notas, informes o disposiciones que se agreguen junto con su original, no se foliarán debiéndose dejar constancia de su agregación.

### Anexos

Artículo 10: Cuando los expedientes vayan acompañados de antecedentes que por su volumen no puedan ser incorporados se confeccionarán anexos, los que serán numerados y foliados en forma independiente.

Artículo 11: Los expedientes que se incorporen a otros no continuaran la foliatura de éstos, debiéndose dejar únicamente constancia del expediente agregado con la cantidad de fojas del mismo.

### Desgloses

Artículo 12: Los desgloses podrán solicitarse verbalmente y se harán bajo constancia.

Artículo 13: Cuando se inicie un expediente o trámite con fojas desglosadas, éstas serán precedidas de una nota con la mención de las actuaciones de las que proceden, de la cantidad de fojas con que se inicia el nuevo y las razones que hayan habido para hacerlo.

### Oficios y colaboración entre dependencias administrativas

Artículo 14. Si para sustanciar las actuaciones se necesitaren datos o informes de terceros o de otros órganos administrativos, se los deberá solicitar directamente o mediante oficio, de lo que se dejará constancia en el expediente. A tales efectos, las dependencias de la Administración, cualquiera sea su situación jerárquica, quedan obligadas a prestar su colaboración permanente y recíproca.

## TITULO III

### Formalidades de los escritos

Artículo 15. Los escritos serán redactados a máquina o manuscritos en tinta en forma legible, en idioma nacional, salvándose toda testadura, enmienda o palabras interlineadas. Llevarán en la parte superior una suma o resumen del petitorio.

Serán suscriptos por los interesados, sus representantes legales o apoderados. En el encabezamiento de todo escrito, sin mas excepción que el que iniciare una gestión, debe indicarse la identificación del expediente a que corresponda, y en su caso, contendrá la indicación precisa de la representación que se ejerza. Podrá emplearse el medio telegráfico para contestar traslado o vistas e interponer recursos.

Sin embargo los interesados, o sus apoderados, podrán efectuar peticiones mediante simple anotación en el expediente, con su firma, sin necesidad de cumplir con los recaudos establecidos en los párrafos anteriores.

### Recaudos

Artículo 16. Todo escrito por el cual se promueva la iniciación de una gestión ante la Administración pública nacional deberá contener los siguientes recaudos:

- a) Nombres, apellido, indicación de identidad y domicilio real y constituido del interesado;
- b) Relación de los hechos, y si lo considera pertinente, la norma en que el interesado funde su derecho;
- c) La petición concretada en términos claros y precisos
- d) Ofrecimiento de toda la prueba de que el interesado ha de valerse, acompañando la documentación que obre en su poder y, en su defecto, su mención con la individualización posible, expresando lo

que de ella resulte y designando el archivo, oficina pública o lugar donde se encuentren los originales;

- e) Firma del interesado o de su representante legal o apoderado.

Firma. Firma a ruego

Artículo 17. Cuando un escrito fuera suscripto a ruego por no poder o no saber hacerlo el interesado, la autoridad administrativa lo hará constar, así como el nombre del firmante y también que fue autorizado en su presencia o se ratificó ante él la autorización, exigiéndole la acreditación de la identidad personal de los que intervinieren.

Si no hubiere quien pueda firmar a ruego del interesado, el funcionario procederá a darle lectura y certificará que éste conoce el texto del escrito y ha estampado la impresión digital en su presencia.

#### Ratificación de la firma y del contenido del escrito

Artículo 18. En caso de duda sobre la autenticidad de una firma, podrá la autoridad administrativa llamar al interesado para que en su presencia y previa justificación de su identidad, ratifique la firma o el contenido del escrito.

Si el citado negare la firma o el escrito, se rehusare a contestar o no compareciere, se tendrá el escrito como no presentado.

#### Constitución de domicilio especial

Artículo 19: Toda persona que comparezca ante la autoridad administrativa, por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial dentro del radio urbano de asiento del organismo en el cual tramite el expediente. Si por cualquier circunstancia cambiare la tramitación del expediente en jurisdicción distinta a la del inicio, el interesado deberá constituir un nuevo domicilio especial. Se lo hará en forma clara y precisa indicando calle y número, o piso, número o letra del escritorio o departamento; no podrá constituirse domicilio en las oficinas públicas, pero si en el real de la parte interesada, siempre que este último esté situado en el radio urbano del asiento de la autoridad administrativa.

Artículo 20: Si no se constituyere domicilio, no se lo hiciere de acuerdo a lo dispuesto por el artículo anterior, o si el que se constituyere no existiera o desapareciera el local o edificio elegido o la numeración indicada, se intimará a la parte interesada en su domicilio real para que se constituya domicilio en debida forma, bajo apercibimiento de continuar el trámite sin intervención suya o de un apoderado o representante legal, o disponer la caducidad del procedimiento con arreglo a lo establecido en el artículo 1º, inc. e), apartado 9º de la Ley de Procedimientos Administrativos, según corresponda.

Artículo 21: El domicilio constituido producirá todos sus efectos sin necesidad de resolución y se reputará subsistente mientras no se designe otro.

#### Domicilio real

Artículo 22: El domicilio real de la parte interesada debe ser denunciado en la primera presentación que haga aquélla personalmente o por apoderado o representante legal.

En caso contrario como así también en el supuesto de no denunciarse su cambio— y habiéndose constituido domicilio especial se intimará que se subsane el defecto, bajo apercibimiento de notificar en este último todas las resoluciones, aun las que deban efectuarse en el real.

#### Falta de constitución del domicilio especial y de denuncia del domicilio real

Artículo 23: Si en las oportunidades debidas no se constituyere domicilio especial ni se denunciare el real, se intimará que se subsane el defecto en los términos y bajo el apercibimiento previsto en el artículo 1º, inc. e), apartado 9º, de la Ley de Procedimientos Administrativos.

#### Peticiones múltiples

Artículo 24: Podrá acumularse en un solo escrito mas de una petición siempre que se tratara de asuntos, conexos que se puedan tramitar y resolver conjuntamente. Si a juicio de la autoridad administrativa no existiere la conexión implícita o explícitamente alegada por el interesado o la acumulación trajere entorpecimiento a la tramitación de los asuntos se lo emplazará para que presente peticiones por separado bajo apercibimiento de proceder de oficio a sustanciarlas individualmente si fueren separables, o en su defecto disponer la caducidad del procedimiento con arreglo a lo establecido en el artículo 1º, inc. e), apartado 9º de la Ley de Procedimientos Administrativos.

#### Presentación de escritos, fecha y cargo

Artículo 25: Todo escrito inicial o en el que se deduzca un recurso deberá presentarse en mesa de entradas o receptoría del organismo competente o podrá emitirse por correo. Los escritos posteriores podrán presentarse o remitirse igualmente a la oficina donde se encuentra el expediente.

La autoridad administrativa deberá dejar constancia en cada escrito de la fecha en que fuere presentado, poniendo al efecto el cargo pertinente o sello fechador.

Los escritos recibidos por correo se consideraran presentados en la fecha de imposición en la oficina de correos, a cuyo efecto se agregará el sobre sin destruir su sello fechador, o bien en la que conste en el mismo escrito y que surja del sello fechador impreso por el agente postal habilitado a quien se hubiere exhibido el escrito en sobre abierto en el momento de ser despachado por expreso o certificado.

A pedido de interesado el referido agente postal deberá sellarle una copia para su constancia.

En caso de duda deberá estarse a la fecha enunciada en el escrito y en su defecto, se considerará que la presentación se hizo en término.

Cuando se empleare el medio telegráfico para contestar traslados o vistas o interponer recursos, se entenderá presentado en la fecha de su imposición en la oficina postal.

El escrito no presentado dentro del horario administrativo del día en que venciere el plazo, solo podrá ser entregado validamente, en la oficina que corresponda, el día hábil inmediato y dentro de las DOS (2) primeras horas del horario de atención de dicha oficina.

#### Proveído de los escritos

Artículo 26: El proveído de mero trámite deberá efectuarse dentro de los TRES (3) días de la recepción de todo escrito o despacho telegráfico.

#### Documentos acompañados

Artículo 27: Los documentos que se acompañen a los escritos y aquellos cuya agregación se solicite a título de prueba podrán presentarse en su original, en testimonios expedidos por autoridad competente o en copia que certificara la autoridad administrativa previo cotejo con el original, el que se devolverá al interesado.

Podrá solicitarse la reserva de cualquier documento, libro como o comprobante que se presente, en cuyo caso se procederá a su guarda bajo constancia.

#### Documentos de extraña jurisdicción legalizados. Traducción.

Artículo 28: Los documentos expedidos por autoridad extranjera deberán presentarse debidamente legalizados si así lo exigiere la autoridad administrativa. Los redactados en idioma extranjero deberán acompañarse con su correspondiente traducción hecha por traductor matriculado.

#### Firma de los documentos por profesionales

Artículo 29: Los documentos y planos que se presenten, excepto los croquis, deberán estar firmados por profesionales inscriptos en matrícula la nacional, provincial o municipal, indistintamente. Entrega de constancias sobre iniciación de actuaciones y presentación de escritos o documentos.

Entrega de constancias sobre iniciación de actuaciones y presentación de escritos o documentos

Artículo 30: De toda actuación que se inicie en mesa de entradas o receptoría se dará una constancia con la identificación del expediente que origine.

Los interesados que hagan entrega de un documento o escrito podrán, además, pedir verbalmente que se les certifique una copia de los mismos. La autoridad administrativa lo hará así, estableciendo que el interesado ha hecho entrega en la oficina de un documento o escrito bajo manifestación de ser original de la copia suscripta.

#### TITULO IV

##### Actuación por poder y representación legal

Artículo 31: Actuación por poder y representación legal. — La persona que se presente en las actuaciones administrativas por un derecho o interés que no sea propio, aunque le competa ejercerlo en virtud de representación legal, deberá acompañar los documentos que acrediten la calidad invocada. Sin embargo, los padres que comparezcan en representación de sus hijos y el cónyuge que lo haga en nombre del otro, no tendrán obligación de presentar las partidas correspondientes, salvo que fundadamente le fueran requeridas.

##### Forma de acreditar la personería

Artículo 32: Forma de acreditar la personería. — Los representantes o apoderados acreditarán su personería desde la primera gestión que hagan a nombre de sus mandantes con el instrumento público correspondiente, o con copia del mismo suscripta por el letrado, o con carta-poder con firma autenticada por autoridad policial o judicial, o por escribano público.

En el caso de encontrarse agregado a otro expediente que tramite ante la misma repartición bastará la pertinente certificación.

Cuando se invoque un poder general o especial para varios actos o un contrato de sociedad civil o comercial otorgado en instrumento público o inscripto en el Registro Público de Comercio, se lo acreditará con la agregación de una copia íntegra firmada por el letrado patrocinante o por el apoderado. De oficio o a petición de parte interesada podrá intimarse la presentación del testimonio original. Cuando se tratare de sociedades irregulares o de hecho, la presentación deberán firmarla todos los socios a nombre individual, indicando cual de ellos continuará vinculado a su trámite.

Artículo 33: El mandato también podrá otorgarse por acta ante la autoridad administrativa, la que contendrá una simple relación de la identidad y domicilio del compareciente, designación de la persona del mandatario, mención de la facultad de percibir sumas de dinero u otra especial que se le confiriere.

Cuando se faculte a percibir sumas mayores al equivalente de DIEZ (10) salarios mínimos se requerirá poder otorgado ante escribano público.

##### Cesación de la representación

Artículo 34: Cesará la representación en las actuaciones:

- a) Por revocación del poder. La intervención del interesado en el procedimiento no importará revocación si al tomarla no lo declara expresamente.
- b) Por renuncia, después de vencido el término del emplazamiento al poderdante o de la comparecencia del mismo en el expediente.
- c) Por muerte o inhabilidad del mandatario.

En los casos previstos por los TRES (3) incisos precedentes, se emplazará al mandante para que comparezca por si o por nuevo apoderado, bajo apercibimiento de continuar el trámite sin su intervención o disponer la caducidad del expediente, según corresponda.

- d) Por muerte o incapacidad del poderdante.

Estos hechos suspenden el procedimiento hasta que los herederos o representantes legales del causante se apersonen al expediente, salvo que se trate de trámites que deban impulsarse de oficio. El apoderado, entretanto, solo podrá formular las peticiones de mero trámite que fueren indispensables y que no admitieren demoras para evitar perjuicios a los derechos del causante.

#### Alcances de la representación

Artículo 35: Desde el momento en que el poder se presente a la autoridad administrativa y esta admita la personería, el representante asume todas las responsabilidades que las leyes le imponen y sus actos obligan al mandante como si personalmente los hubiere practicado. Está obligado a continuar la gestión mientras no haya cesado legalmente en su mandato —con la limitación prevista en el inciso d) del artículo anterior— y con él se entenderán los emplazamientos, citaciones y notificaciones, incluso las de los actos de carácter definitivo, salvo decisión o norma expresa que disponga se notifique al mismo poderdante o que tengan por objeto su comparecencia personal.

#### Unificación de la personería

Artículo 36: Cuando varias personas se presentaren formulando un petitorio del que no surjan intereses encontrados, la autoridad administrativa podrá exigir la unificación de la representación, dando para ello un plazo de CINCO (5) días, bajo apercibimiento de designar un apoderado común entre los peticionantes. La unificación de representación también podrá pedirse por las partes en cualquier estado del trámite. Con el representante común se entenderán los emplazamientos, las citaciones y notificaciones, incluso de la resolución definitiva, salvo decisión o norma expresa que disponga se notifiquen directamente a las partes interesadas o las que tengan por objeto su comparecencia personal.

#### Revocación de la personería unificada

Artículo 37: Una vez hecho el nombramiento del mandatario común, podrá revocarse por acuerdo unánime de los interesados o por la Administración a petición de uno de ellos, si existiere motivo que lo justifique.

#### Vistas. Actuación

Artículo 38: La parte interesada, su apoderado o letrado patrocinante, podrán tomar vista del expediente durante todo su trámite, con excepción de actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que, a pedido del órgano competente y previo asesoramiento del servicio jurídico correspondiente, fueren declarados reservados o secretos mediante decisión fundada del respectivo Subsecretario del Ministerio o del titular del ente descentralizado de que se trate.

El pedido de vista podrá hacerse verbalmente y se concederá, sin necesidad de resolución expresa al efecto, en la oficina que se encuentre el expediente, aunque no sea la Mesa de entradas o Receptoría.

Si el peticionante solicitare la fijación de un plazo para la vista, aquél se dispondrá por escrito rigiendo a su respecto lo establecido por el artículo 1º, inc. e), apartados 4º y 5º, de la Ley de Procedimientos Administrativos.

El día de vista se considera que abarca, sin límites, el horario de funcionamiento de la oficina en que se encuentra el expediente.

A pedido del interesado, y a su cargo, se facilitarán fotocopias de las piezas que solicitare.

### TITULO V

#### De las notificaciones. Actos que deben ser notificados

Artículo 39: Deberán ser notificados a la parte interesada:

- a) Los actos administrativos de alcance individual que tengan carácter definitivo y los que, sin serlo, obstan a la prosecución de los trámites;
- b) Los que resuelvan un incidente planteado o en alguna medida afecten derechos subjetivos o intereses legítimos;

- c) los que decidan emplazamientos, citaciones, vistas o traslados.
- d) Los que se dicten con motivo o en ocasión de la prueba y los que dispongan de oficio la agregación de actuaciones:
- e) Todos los demás que la autoridad así dispusiere, teniendo en cuenta su naturaleza e importancia.

#### Diligenciamiento

Artículo 40: Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47, in fine, las notificaciones se diligenciarán dentro de los CINCO (5) días computados a partir del día siguiente al del acto objeto de notificación e indicarán los recursos que se puedan interponer contra dicho acto y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos, o en su caso si el acto agota las instancias administrativas.

La omisión o el error en que se pudiera incurrir tal efectuar la indicación, no perjudicará al interesado ni permitirá darle por decaído su derecho. No obstante la falta de indicación de los recursos, a partir del día siguiente de la notificación se iniciará el plazo perentorio de SESENTA (60) días para deducir el recurso administrativo que resulte admisible. Si se omitiera la indicación de que el acto administrativo agotó las instancias administrativas, el plazo para deducir la demanda indicada en el artículo 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos comenzará a correr transcurrido el plazo precedentemente indicado.

En los procedimientos especiales en que se prevean recursos judiciales directos, si en el instrumento de notificación respectiva se omite indicarlos, a partir del día siguiente al de la notificación, se iniciará el plazo de sesenta (60) días hábiles judiciales para deducir el recurso previsto en la norma especial.

Si las notificaciones fueran inválidas regirá lo dispuesto en el artículo 44, segundo párrafo.

#### Forma de las notificaciones

Artículo 41: Las notificaciones podrán realizarse por cualquier medio que de certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación y, en su caso, el contenido del sobre cerrado si éste se empleare.

Podrá realizarse:

- a) Por acceso directo de la parte interesada, su apoderado o representante legal al expediente, dejándose constancia expresa y previa justificación de identidad del notificado; se certificará copia íntegra del acto, si fuere reclamada;
- b) Por presentación espontánea de la parte interesada, su apoderado o representante legal, de la que resulten estar en conocimiento fehaciente de acto respectivo;
- c) Por cédula, que se diligenciará en forma similar a la dispuesta por los arts. 140 y 141 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación;
- d) Por telegrama con aviso de entrega;
- e) Por oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción; en este caso el oficio y los documentos anexos deberán exhibirse en sobre abierto al agente postal habilitado, antes del despacho, quien los sellará juntamente con las copias que se agregarán al expediente;
- f) Por carta documento;
- g) Por los medios que indique la autoridad postal, a través de sus permisionarios, conforme a las reglamentaciones que ella emite.

#### Publicación de edictos

Artículo 42: El emplazamiento, la citación y las notificaciones a personas inciertas o cuyo domicilio se ignore se hará por edictos publicados en el Boletín Oficial durante tres (3) días seguidos y se tendrán por efectuadas a los CINCO (5) días, computados desde el siguiente al de la última publicación.

También podrá realizarse por radiodifusión a través de los canales y radios estatales en días hábiles. En cada emisión se indicará cuál es el último día del pertinente aviso a los efectos indicados en la última parte del párrafo anterior.

#### Contenido de las notificaciones

Artículo 43: En las notificaciones se transcribirán íntegramente los fundamentos y la parte dispositiva del acto objeto de notificación, salvo cuando se utilicen los edictos o la radiodifusión en que solo se transcribirá la parte dispositiva del acto.

En las cédulas y oficios se podrá reemplazar la transcripción agregando una copia íntegra y autenticada de la resolución dejándose constancia en el cuerpo de la cédula u oficio.

#### Notificaciones inválidas

Artículo 44: Toda notificación que hiciera en contravención de las normas precedentes carecerá de validez.

Sin embargo, si del expediente resultare que la parte interesada recibió el instrumento de notificación, a partir del día siguiente se iniciará el plazo perentorio de sesenta (60) días, para deducir el recurso administrativo que resulte admisible o para el cómputo del plazo previsto en el Artículo 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos para deducir la pertinente demanda, según el caso. Este plazo no se adicionará al indicado en el artículo 40, tercer párrafo. Esta norma se aplicará a los procedimientos especiales.

#### Notificación verbal

Artículo 45: Cuando validamente el acto no esté documentado por escrito, se admitirá la notificación verbal.

### TITULO VI

#### De la prueba

Artículo 46: La Administración de oficio o pedido de parte, podrá disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para la decisión, fijando el plazo para su producción y su ampliación, si correspondiere. Se admitirán todos los medios de prueba, salvo los que fueran manifiestamente improcedentes, superfluos o meramente dilatorios.

#### Notificación de la providencia de prueba

Artículo 47: La providencia que ordene la producción de prueba se notificará a las partes interesadas indicando qué pruebas son admitidas y la fecha de la o las audiencias que se hubieren fijado.

La notificación se diligenciará con una anticipación de CINCO (5) días, por lo menos, a la fecha de la audiencia.

#### Informes y dictámenes

Artículo 48: Sin perjuicio de los informes y dictámenes cuyo requerimiento fuere obligatorio, según normas expresas que así lo establecen, podrán recabarse, mediante resolución fundada, cuantos otros se estimen necesarios al establecimiento de la verdad jurídica objetiva. En la tramitación de los informes y dictámenes se estará a lo prescripto en el artículo 14.

El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de VEINTE (20) días, pudiendo ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario.

Los informes administrativos no técnicos deberán evacuarse en el plazo máximo de DIEZ (10) días. Si los terceros no contestaren los informes que les hubieren sido requeridos dentro del plazo fijado o de la ampliación acordada o se negaren a responder, se prescindirá de esta prueba.

Los plazos establecidos en los párrafos anteriores solo se tendrán en cuenta si el expediente administrativo fue abierto prueba.

#### Testigos

Artículo 49: Los testigos serán examinados en sede del organismo competente por el agente a quien se designe al efecto.

Artículo 50: Se fijará día y hora para la audiencia de los testigos y una supletoria para el caso de que no concurren a la primera; ambas audiencias serán notificadas conjuntamente por la autoridad, pero el proponente tendrá a su cargo asegurar la asistencia de los testigos. La incomparecencia de estos a ambas audiencias hará perder al proponente el testimonio de que se trate, pero la ausencia de la parte interesada no obstará al interrogatorio de los testigos presentes.

Artículo 51: Si el testigo no residiere en el lugar del asiento del organismo competente y la parte interesada no tomare a su cargo la comparecencia, se lo podrá interrogar en alguna oficina pública ubicada en el lugar de residencia propuesto por el agente a quien se delegue la tarea.

Artículo 52: Los testigos serán libremente interrogados sobre los hechos por la autoridad, sin perjuicio de los interrogatorios de las partes interesadas, los que pueden ser presentados hasta el momento mismo de la audiencia.

Se labrará acta en que consten las preguntas y sus respuestas.

Artículo 53: Serán de aplicación supletoria las normas contenidas en los artículos 419, primera parte, 426, 427, 428, 429, 436, primera parte, 440, 441, 443, 444, 445, 448, 450, 451, 452, 457, 458 y 491 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

#### Peritos

Artículo 54: Los administrados podrán proponer la designación de peritos a su costa.

La administración se abstendrá de designar peritos por su parte, debiendo limitarse a recabar informes de sus agentes y oficinas técnicas y de terceros, salvo que resultare necesario designarlos para la debida sustanciación del procedimiento.

Artículo 55: En el acto de solicitarse la designación de un perito, el proponente precisará el cuestionario sobre el que deberá expedirse.

Artículo 56: Dentro del plazo de CINCO (5) días de notificado el nombramiento, el perito aceptará el cargo en el expediente o su proponente agregará una constancia autenticada por el oficial público o autoridad competente de la aceptación del mismo. Vencido dicho plazo y no habiéndose ofrecido reemplazante, se perderá el derecho a esta prueba; igualmente se perderá si ofrecido y designado un reemplazante, éste no aceptare la designación o el proponente tampoco agregare la constancia aludida dentro del plazo establecido.

Artículo 57: Corresponderá al proponente instar la diligencia y adelantar los gastos razonables que requiere el perito según la naturaleza de la pericia; la falta de presentación del informe en tiempo importará el desistimiento de esta prueba.

Serán de aplicación supletoria las normas contenidas en los artículos 459, 464, 466, 471, 472, 474, 476 y 477 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

#### Documental

Artículo 58: En materia de prueba documental se estará a lo dispuesto por los arts. 16 y 27 a 30 de la presente reglamentación.

#### Confesión

Artículo 59: Sin perjuicio de lo que establecieron las normas relativas a la potestad correctiva o disciplinaria de la Administración, no serán citados a prestar confesión la parte interesada ni los agentes públicos, pero estos últimos podrán ser ofrecidos por el administrado como testigos, informantes o peritos. La confesión voluntaria tendrá, sin embargo, los alcances que resultan de los artículos 423, 424 y 425 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

### Alegatos

Artículo 60: Sustanciadas las actuaciones, se dará vista de oficio y por DIEZ (10) días a la parte interesada para que, si lo creyere conveniente, presente un escrito acerca de lo actuado, y en su caso, para que alegue también sobre la prueba que se hubiere producido. La parte interesada, su apoderado o su letrado patrocinante podrán retirar las actuaciones bajo responsabilidad dejándose constancia en la oficina correspondiente.

El órgano competente podrá disponer la producción de nueva prueba:

- a) De oficio, para mejor proveer;
- b) A pedido de parte interesada, si ocurriere o llegare a su conocimiento un hecho nuevo. Dicha medida se notificará a la parte interesada y con el resultado de la prueba que se produzca, se dará otra vista por CINCO (5) días a los mismos efectos precedentemente indicados.

Si no se presentaren los escritos —en uno y otro caso— o no se devolviera el expediente en término, si hubiere sido retirado se dará por decaído el derecho.

### Resolución

Artículo 61: De inmediato y sin mas trámite que el asesoramiento jurídico, si éste correspondiere conforme a lo dispuesto por el artículo 7º, inc. d), in fine de la Ley de Procedimientos Administrativos, se dictará el acto administrativo que resuelva las actuaciones.

### Apreciación de la prueba

Artículo 62: En la apreciación de la prueba se aplicará lo dispuesto por el Artículo 386 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

## TITULO VII

### De la conclusión de los procedimientos

Artículo 63: Los trámites administrativos concluyen por resolución expresa o tácita, por caducidad o por desistimiento del procedimiento o del derecho.

### Resolución y caducidad

Artículo 64: La resolución expresa se ajustará a lo dispuesto según los casos por el artículo 1º, inc. f), apartado 3, 7 y 8 de la Ley y 82 de la presente reglamentación.

Artículo 65: La resolución tácita y la caducidad de los procedimientos resultarán de las circunstancias a que se alude en los artículos 10 y 1 (inc. e, apartado 9º) de la Ley de Procedimientos Administrativos respectivamente.

### Desistimiento

Artículo 66: Todo desistimiento deberá ser formulado fehacientemente por la parte interesada, su representante legal o apoderado.

Artículo 67: El desistimiento del procedimiento importará la clausura de las actuaciones en el estado en que se hallaren, pero no impedirá que ulteriormente vuelva a plantearse igual pretensión, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de caducidad o prescripción. Si el desistimiento se refiriera a los trámites de un recurso, el acto impugnado se tendrá por firme.

Artículo 68: El desistimiento del derecho en que se funda una pretensión impedirá promover otra por el mismo objeto y causa.

Artículo 69: Si fueren varias las partes interesadas, el desistimiento de solo alguna o algunas de ellas al procedimiento o al derecho no incidirá sobre las restantes, respecto de quienes seguirá sustanciándose el trámite respectivo en forma regular.

Artículo 70: Si la cuestión planteada pudiera llegar a afectar de algún modo el interés administrativo o general, el desistimiento del procedimiento o del derecho no implicará la clausura de los trámites, lo que así se declarará por resolución fundada, prosiguiendo las actuaciones hasta que recaiga la decisión pertinente. Esta podrá beneficiar incluso a quienes hubieren desistido.

## TITULO VIII

### Queja por defectos de tramitación e incumplimiento de plazos ajenos al trámite de recursos

Artículo 71: Podrá ocurrirse en queja ante el inmediato superior jerárquico contra los defectos de tramitación e incumplimiento de los plazos legales o reglamentarios en que se incurriere durante el procedimiento y siempre que tales plazos no se refieran a los fijados para la resolución de recursos.

La queja se resolverá dentro de los CINCO (5) días, sin otra sustanciación que el informe circunstanciado que se requerirá si fuere necesario. En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya producido y la resolución será irrecurrible.

Artículo 72: El incumplimiento injustificado de los trámites y plazos previstos por la Ley de Procedimientos Administrativos y por este reglamento, genera responsabilidad imputable a los agentes a cargo directo del procedimiento o diligencia y a los superiores jerárquicos obligados a su dirección, fiscalización o cumplimiento; en cuyo caso y cuando se estime la queja del artículo anterior o cuando ésta no sea resuelta en término el superior jerárquico respectivo deberá iniciar las actuaciones tendientes a aplicar la sanción al responsable.

### Recursos contra actos de alcance individual y contra actos de alcance general

Artículo 73: Los actos administrativos de alcance individual, así como también los de alcance general, a los que la autoridad hubiera dado o comenzado a dar aplicación, podrán ser impugnados por medio de recursos administrativos en los casos y con el alcance que se prevé en el presente título, ello sin perjuicio del lo normado en el artículo 24, inc. a), de la Ley de Procedimientos Administrativos, siendo el acto que resuelve tal reclamo irrecurrible.

Los recursos podrán fundarse tanto en razones vinculadas a la legitimidad, como a la oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado o al interés público.

### Sujetos

Artículo 74: Los recursos administrativos podrán ser deducidos por quienes aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo.

Los organismos administrativos subordinados por relación jerárquica no podrán recurrir los actos del superior, los agentes de la Administración podrán hacerlo en defensa de un derecho propio. Los entes autárquicos no podrán recurrir actos administrativos de otros de igual carácter ni de la Administración central, sin perjuicio de procurar al respecto un pronunciamiento del ministerio en cuya esfera común actúen o del Poder Ejecutivo nacional, según el caso.

### Órgano competente

Artículo 75: Serán competentes para resolver los recursos administrativos contra actos de alcance individual, los organismos que se indican al regularse en particular cada uno de aquellos. Si se tratare de actos dictados en cumplimiento de otros de alcance general, será competente el organismo que dictó la norma general sin perjuicio de la presentación del recurso ante la autoridad de aplicación, quien se lo deberá remitir en el término de CINCO (5) días.

### Suspensión de plazo para recurrir

Artículo 76: Si a los efectos de articular un recurso administrativo, la parte interesada necesitare tomar vista de las actuaciones, quedará suspendido el plazo para recurrir durante el tiempo que se le conceda al efecto, en base a lo dispuesto por el artículo 1º, inc. e), apartados 4º y 5º, de la Ley de Procedimientos Administrativos. La mera

presentación de un pedido de vista, suspende el curso de los plazos, sin perjuicio de la suspensión que cause el otorgamiento de la vista.

En igual forma a lo estipulado en el párrafo anterior se suspenderán los plazos previstos en el artículo 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

#### Formalidades

Artículo 77: La presentación de los recursos administrativos deberá ajustarse a las formalidades y recaudos previstos en los artículos 15 y siguientes, en lo que fuere pertinente, indicándose además, de manera concreta, la conducta o acto que el recurrente estime como legítima para sus derechos o intereses. Podrá ampliarse la fundamentación de los recursos deducidos en término, en cualquier momento antes de la resolución. Advertida alguna deficiencia formal, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del término perentorio que se le fije, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso.

#### Apertura a prueba

Artículo 78: El organismo interviniente, de oficio o a petición de parte interesada, podrá disponer la producción de prueba cuando estime que los elementos reunidos en las actuaciones no son suficientes para resolver el recurso.

Artículo 79: Producida la prueba se dará vista por CINCO (5) días a la parte interesada, a los mismos fines y bajo las formas del artículo 60. Si no se presentare alegato, se dará por decaído el derecho.

Por lo demás, serán de aplicación, en cuanto fueren compatibles, las disposiciones de los artículos 46 a 62.

#### Medidas preparatorias, informes y dictámenes irrecurribles

Artículo 80: Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, inclusive informes y dictámenes, aun cuando sean de requerimiento obligatorio y efecto vinculante para la Administración, no son recurribles.

#### Despacho y decisión de los recursos

Artículo 81: Los recursos deberán proveerse y resolverse cualquiera sea la denominación que el interesado les dé, cuando resulte indudable la impugnación del acto administrativo.

Artículo 82: Al resolver un recurso el órgano competente podrá limitarse a desestimarlos, o ratificar o confirmar el acto de alcance particular impugnado, si ello correspondiere conforme al artículo 19 de la Ley de Procedimientos Administrativos; o bien aceptarlo, revocando, modificando o sustituyendo el acto, sin perjuicio de los derechos de terceros.

#### Derogación de actos de alcance general

Artículo 83: Los actos administrativos de alcance general podrán ser derogados, total o parcialmente, y reemplazados por otros, de oficio o a petición de parte y aun mediante recurso en los casos en que éste fuere procedente. Todo ello sin perjuicio de los derechos adquiridos al amparo de las normas anteriores y con indemnización de los daños efectivamente sufridos por los administrados.

#### Recurso de reconsideración

Artículo 84: Podrá interponerse recurso de reconsideración contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y contra los interlocutorios o de mero trámite que lesionen un derecho subjetivo o un interés legítimo. Deberá interponerse dentro de los DIEZ (10) días de notificado el acto ante el mismo órgano que lo dictó, el cual será competente para resolver lo que corresponda, conforme a lo dispuesto por el artículo 82.

Artículo 85: Si el acto hubiere sido dictado por delegación, el recurso de reconsideración será resuelto por el órgano delegado sin perjuicio del derecho de avocación del delegante. Si la delegación hubiere cesado al tiempo de deducirse el recurso, éste será resuelto por el delegante.

Artículo 86: El órgano competente resolverá el recurso de reconsideración dentro de los treinta (30) días, computados desde su interposición, o, en su caso, de la presentación del alegato —o del vencimiento del plazo para hacerlo - si se hubiere recibido la prueba.

Artículo 87: Si el recurso de reconsideración no fuere resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente sin necesidad de requerir pronto despacho.

Artículo 88: El recurso de reconsideración contra actos definitivos o asimilables a ellos, lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio. Cuando expresa o tácitamente hubiera sido rechazada la reconsideración, las actuaciones deberán ser elevadas en el término de CINCO (5) días de oficio o a petición de parte según que hubiere recaído o no resolución denegatoria expresa. Dentro de los CINCO (5) días de recibidas por el superior podrá el interesado mejorar o ampliar los fundamentos del recurso.

#### Recurso jerárquico

Artículo 89: El recurso jerárquico procederá contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado. No será necesario haber deducido previamente recurso de reconsideración; si se lo hubiere hecho no será indispensable fundar nuevamente el jerárquico, sin perjuicio de lo expresado en la última parte del artículo anterior.

Artículo 90: El recurso jerárquico deberá interponerse ante la autoridad que dictó el acto impugnado dentro de los QUINCE (15) días de notificado y será elevado dentro del término de CINCO (5) días y de oficio al Ministerio o Secretaría de la Presidencia en cuya jurisdicción actúe el órgano emisor del acto.

Los ministros y secretarios de la PRESIDENCIA DE LA NACION resolverán definitivamente el recurso; cuando el acto impugnado emanare de un ministro o secretario de la PRESIDENCIA DE LA NACION, el recurso será resuelto por el Poder EJECUTIVO nacional, agotándose en ambos casos la instancia administrativa.

Artículo 91: El plazo para resolver el recurso jerárquico será de treinta (30) días, a contar desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente, o en su caso, de la presentación del alegato - o vencimiento del plazo para hacerlo - si se hubiere recibido prueba.

Artículo 92: Cualquiera fuera la autoridad competente para resolver el recurso jerárquico, el mismo tramitará y se sustanciará íntegramente en sede del Ministerio o Secretaría de la PRESIDENCIA DE LA NACION en cuya jurisdicción actúe el órgano emisor del acto; en aquellos se recibirá la prueba estimada pertinente y se recabará obligatoriamente el dictamen del servicio jurídico permanente.

Si el recurso se hubiere interpuesto contra resolución del Ministro o Secretario de la PRESIDENCIA DE LA NACION; cuando corresponda establecer jurisprudencia administrativa uniforme, cuando la índole del interés económico comprometido requiera su atención, o cuando el Poder Ejecutivo nacional lo estime conveniente para resolver el recurso, se requerirá la intervención de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION.

Artículo 93: Salvo norma expresa en contrario los recursos deducidos en el ámbito de los entes autárquicos se registrarán por las normas generales que para los mismos se establecen en esta reglamentación.

#### Recurso de alzada

Artículo 94: Contra los actos administrativos definitivos o que impiden totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente, emanadas del órgano superior de un ente autárquico, incluidas las universidades nacionales, procederá, a opción del interesado, el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente.

Artículo 95: La elección de la vía judicial hará perder la administrativa; pero la interposición del recurso de alzada no impedirá desistirlo en cualquier estado a fin de promover la acción judicial, ni obstará a que se articule ésta una vez resuelto el recurso administrativo.

Artículo 96: El ministro o secretario de la PRESIDENCIA DE LA NACION en cuya jurisdicción actúe el ente autárquico, será competente para resolver en definitiva el recurso de alzada.

Artículo 97: El recurso de alzada podrá deducirse en base a los fundamentos previstos por el artículo 73, in fine. Si el ente descentralizado autárquicamente fuere de los creados por el Congreso en ejercicio de sus facultades

constitucionales, el recurso alzada solo será procedente por razones vinculadas a la legitimidad del acto, salvo que la ley autorice el control amplio. En caso de aceptarse el recurso, la resolución se limitará a revocar el acto impugnado, pudiendo sin embargo modificarlo o sustituirlo con carácter excepcional si fundadas razones de interés público lo justificaren.

Artículo 98: Serán de aplicación supletoria las normas contenidas en los artículos 90, primera parte; 91 y 92.

#### Actos de naturaleza jurisdiccional; limitado contralor por el superior

Artículo 99: Tratándose de actos producidos en ejercicio de una actividad jurisdiccional, contra los cuales estén previstos recursos o acciones ante la justicia o ante órganos administrativos especiales con facultades también jurisdiccionales, el deber del superior de controlar la juridicidad de tales actos se limitará a los supuestos de mediar manifiesta arbitrariedad, grave error o gruesa violación de derecho. No obstante, debe abstenerse de intervenir y en su caso, de resolver, cuando administrado hubiere consentido el acto o promovido —por deducción de aquellos recursos o acciones— la intervención de la justicia o de los órganos administrativos especiales, salvo que razones de notorio interés público justificaren el rápido restablecimiento de la juridicidad.

En caso de interponerse recursos administrativos contra actos de este tipo, se entenderá que su presentación suspende el curso de los plazos establecidos en el artículo 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Artículo 100: Las decisiones definitivas o con fuerza de tales que el Poder Ejecutivo Nacional, los ministros o los secretarios de la Presidencia de la Nación dictaren en recursos administrativos y que agoten las instancias de esos recursos sólo serán susceptibles de la reconsideración prevista en el artículo 84 de ésta reglamentación y de la revisión prevista en el artículo 22 de la Ley de Procedimientos Administrativos. La presentación de éstos recursos suspende el curso de los plazos establecidos en el artículo 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

#### Rectificación de errores materiales

Artículo 101: En cualquier momento podrán rectificarse los errores materiales o de hecho y los aritméticos, siempre que la enmienda no altere lo sustancia del acto o decisión.

#### Aclaratoria

Artículo 102: Dentro de los CINCO (5) días computados desde la notificación del acto definitivo podrá pedirse aclaratoria cuando exista contradicción en su parte dispositiva, o entre su motivación y la parte dispositiva o para suplir cualquier omisión sobre alguna o algunas de las peticiones o cuestiones planteadas. La aclaratoria deberá resolverse dentro del plazo de CINCO (5) días.

### TITULO IX

Artículo 103: Los actos administrativos de alcance general producirán efectos a partir de su publicación oficial y desde el día que en ellos se determine; si no designan tiempo, producirán efectos después de los OCHO (8) días, computados desde el siguiente al de su publicación oficial.

Artículo 104: Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior los reglamentos que se refieren a la estructura orgánica de la Administración y las órdenes, instrucciones o circulares internas, que entrarán en vigencia sin necesidad de aquella publicación.

### TITULO X

#### Reconstrucción de expedientes

Artículo 105: Comprobada la pérdida o extravío de un expediente, se ordenará dentro de los DOS (2) días de su reconstrucción incorporándose las copias de los escritos y documentación que aporte el interesado, de los informes y dictámenes producidos, haciéndose constar los trámites registrados. Si se hubiere dictado resolución, se agregará copia autenticada de la misma, prosiguiendo las actuaciones según su estado.

### TITULO XI

Normas procesales supletorias

Artículo 106: El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación será aplicable supletoriamente para resolver cuestiones no previstas expresamente y en tanto no fuere incompatible con el régimen establecido por la Ley de Procedimientos Administrativos y por éste reglamento.