



**UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE**

**FACULTAD DE DERECHO**

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

**CLAVE: 8793-09**

---

---

**“LA LEGALIDAD DE LA PRESENTACIÓN DE LOS  
RECURSOS DE RECLAMACIÓN Y REVISIÓN  
MEDIANTE CORREO CERTIFICADO  
CON ACUSE DE RECIBO”**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:  
**JUAN YÁÑEZ GUTIÉRREZ**

Asesor:  
**LIC. ROBERTO JOSÉ NAVARRO GONZÁLEZ**

Celaya, Gto.

Octubre 2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIA.

En primer lugar quiero agradecer el haber podido concluir realmente un ciclo de vida como lo es el estudio de la ciencia del derecho, a Dios, porque sin Él no hay razón de la misma existencia, y sin su guía la vida se vuelve un barco desventurado, incapaz de algún día tocar puerto, y destinado a no poder percibir desde los más pequeños instantes que componen toda nuestra existencia; porque sin bendición no se podría lograr el conseguir esta meta, o cómo podemos llamarlo de otro modo, el sueño hecho realidad de ser verdaderos hombres de Dios, y que indirectamente ahora respondemos la pregunta que es lo que seré cuando crezca y sea grande, hoy ya se cual es esa respuesta y por la gracia de Dios he llegado a crecer y como diríamos cuando éramos niños “ya soy grande”, gracias señor por todo lo que he vivido estos años y porque ahora más que nunca con tu apoyo y bendición se cierra este círculo, se concluye esta etapa con su bendición y ahora con su guía a empezar otra siempre observando hacia adelante.

Quiero agradecer a mis padres, que con su apoyo incondicional, pude conseguir esta meta la de ser un abogado, a mis padres que sin importar los sacrificios que se tuvieron que hacer, nunca flaquearon en dejar de apoyarme para que siguiera estudiando y que siempre, estuvieron ahí en todo momento, incluso más cuando las fuerzas parecen flaquear y la meta se ve más lejana, estuvieron ahí siempre, por eso con orgullo y cariño lo quiero asentar, que gracias a mis padres, a su guía hoy se concluye esta etapa y gracias a ellos ahora soy un verdadero hijo de Dios.

Quiero agradecer a mis amigos, porque si algo que me ha enseñado la vida es que los amigos son la única familia que tú escoges y es que estoy muy orgulloso de la familia que he formado, con mis hermanas Carolina Ramírez Patiño, Laura Arraiga, y mis hermanos Héctor Hernández, Eduardo Gabriel Bejarano Rico, Jorge Arturo Torres Mosqueda, José Antonio Méndez Díaz, quienes con su apoyo incondicional y cariño, no hubiera podido conseguir esta meta, ya que los verdaderos amigos siempre están incondicionalmente con nosotros en las buenas y en las malas, y como debe de ser en el caso de los verdaderos amigos, reclamando nuestros actos cuando nos desviamos del buen camino, muchas veces soportando nuestras malas acciones cuando esto sucede y creemos que no estamos equivocados, y a pesar de todo esto siguen siempre con nosotros, por lo que más que decir que quiero a mis amigos quiero, quiero decir que amo a mi familia.

A su vez quiero agradecer, a otra familia para mí, que me adoptó en un momento muy duro de su vida y en una encrucijada de la mía, la Familia Méndez Díaz, que con su apoyo en todos los aspectos, se logró conseguir la meta de ser Lic. en Derecho, con un cariño que solo familia puede dar, se que Dios nos manda ángeles, a lo largo de nuestra vida, y con gusto puedo decir que yo pude conocer a una familia de ellos, que sin dudarlo en algunos momentos me presentaron como hijo, y con ese cariño siempre los tengo, como un hijo que en un momento de su vida se reflejó como el hijo pródigo, pero en este caso fue encontrado por una familia que me cambió, y me ayudó a ser un hombre de bien y saber lo que se siente ser un hermano mayor y menor a la vez, muchas gracias por todo y con gusto lo pido, estar siempre a su lado muchas gracias.

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.	Página.
<b>CAPÍTULO I.</b>	
<b>El Contencioso Administrativo Origen Histórico.</b>	1
1.1. Origen en México.	1
1.2. Concepto y Definición.	5
1.3. Naturaleza Jurídica de lo Contencioso Administrativo.	6
1.4. La Ley.	6
1.5. Procede el Juicio Contencioso Administrativo en Contra de.	7
1.6. Serán Partes en el Juicio.	8
1.7. La Demanda deberá contener los siguientes Requisitos Formales.	9
1.8. El Actor deberá Adjuntar a la Demanda.	10
1.9. La Sala desechará la Demanda, cuando.	11
1.10. La Contestación de Demanda expresará.	11
1.10.1. El Juicio ante el Tribunal es Improcedente.	14
1.10.2. Procede el Sobreseimiento del Juicio.	15
1.11. La Audiencia del Juicio tendrá por Objeto.	15
1.12. Las Sentencias que Dicten las Salas del Tribunal deberán contener.	16
1.13. Serán Causas de Invalidez de los Actos Impugnados.	16
<b>CAPÍTULO II.</b>	
<b>La Teoría del Recurso Administrativo.</b>	19
2.1. Definición del Recurso Administrativo.	19
2.2. El Fundamento de los Recursos Administrativos.	22
2.3. La Clasificación de los Recursos Administrativos.	23
2.4. El Recurso Administrativo en el Derecho Constitucional Mexicano.	23
2.5. El Recurso Administrativo Según la Jurisprudencia del Poder Judicial la Federación.	25
2.6 El Recurso Administrativo en el Esquema de la Justicia Administrativa.	27
2.7 La opción de los Recursos Administrativos.	31
2.8 La expedición de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Sus Reformas.	31
2.8.1 La efectividad de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.	36
2.9 La Interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre el Recurso de Revisión: Tesis Relevantes.	49

2.10	La Interposición optativa del Recurso de Revisión.	49
2.11	Presupuestos de Procedibilidad del Recurso de Revisión.	52
2.12	El Ámbito Material del Recurso de Revisión.	55
2.13	La Relación del Recurso de Revisión con el Juicio de Amparo.	60
2.14	Reglas de Tramitación del Recurso.	61

### **CAPÍTULO III.**

	<b>El recurso Administrativo como Mecanismo de Control de la Administración Pública.</b>	63
3.1.	Caracterización.	63
3.2.	Antecedentes.	65
3.3.	Objeto de los Recursos Administrativos.	65
3.4.	El Recurso Administrativo Como Mecanismo de Control de la Administración Pública.	66
3.5.	Ventajas e Inconvenientes de los Recursos Administrativos.	67
3.5.1.	Ventajas.	67
3.5.2.	Inconvenientes.	68
3.6.	El principio de Reserva de Ley y los Recursos Administrativos.	68
3.7.	Opcionalidad de los Recursos Administrativos.	71
3.8.	Unificación de los Recursos Administrativos.	74

### **CAPÍTULO IV.**

	<b>Del Recurso de Reclamación.</b>	76
4.1.	Precedentes del Recurso de Reclamación.	76
4.2.	Concepto.	79
4.2.1.	Medio de Impugnación.	79
4.2.2.	Supuestos de Procedencia.	80
a)	Contra Actos Procesales.	80
b)	Contra Medidas Cautelares.	81
4.3.	Interposición.	82
a.	En Contra de Actos Procesales.	83
b.	En Contra de Medidas Cautelares.	85
4.4.	Substanciación.	92
a.	En Actos Procesales.	92
b.	En Medidas Cautelares.	93

### **CAPÍTULO V.**

	<b>Recurso de Revisión.</b>	98
5.1	Antecedentes Legislativos del Recurso de Revisión.	102
5.1.1.	El Decreto del 30 de diciembre de 1946.	102

5.1.2. El Decreto del 30 de diciembre de 1950.	103
5.2. Comparación entre el Recurso de Revisión Original y el Actual.	106
5.3. Causas de Procedibilidad del Recurso de Revisión.	107
5.4. Formalidades del Recurso de Revisión.	111
5.5. Naturaleza Jurídica del Juicio de Amparo y del Recurso de Revisión	112
5.6. ¿Necesidad de un Mecanismo de Revisión de las Sentencias Emanadas del Tribunal Fiscal de la Federación al alcance de las Autoridades Fiscales?	114

## **CAPÍTULO VI.**

### **Juicio Contencioso Administrativo Estatal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.**

6.1. Análisis del Juicio Contencioso Administrativo Estatal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.	119
6.1.1. Definición.	119
6.1.2. Objeto.	119
6.1.3. Formalidad es para su Presentación.	120
6.2. Recurso de Revisión y Reclamación, previsto por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.	120
6.2.1. Definición (Lato Sensu).	120
6.3. Recurso de Reclamación.	121
6.3.1. Definición.	121
6.4. Recurso de Revisión.	122
6.4.1. Definición.	122
6.4.2. Formalidades para su Presentación.	123

## **CONCLUSIÓN.**

## **BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN.

En el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, podemos encontrar la persistente laguna y/o omisión respecto a la forma de presentación de los recursos de Revisión y Reclamación, pues a este respecto, solamente los Artículos 313 (Recurso de Revisión) y 309 (Recurso de Reclamación), respectivamente se limitan en señalar que se interpondrá ante el Juzgado o Sala dependiendo el caso, sin precisar al caso en concreto, si debe ser en forma personal y directa, o mediante correo certificado con acuse de recibo, situación que genera controversia al momento del cómputo del término para la interposición de los mismos, ya que el criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guanajuato, es tomar como fecha de presentación del recurso el día en que se presenta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y en caso de enviarse por correo Certificado con acuse de recibo ignora por completo la fecha en que se depositó la pieza postal que contiene alguno de los dos recursos ante la oficina del Servicio Postal Mexicano, por lo que con ello existe la posibilidad real de que por causas ajenas a la parte que promueve el Tribunal reciba el Recurso en forma extemporánea y sea desechado él mismo, situación que se puede considerar del todo incongruente, atentando en contra de los principios constitucionales en cuanto a la impartición de justicia, ya que lo anterior limita la impartición de justicia si no se presenta el recurso respectivo directamente ante la Sala o Juzgado, por lo que en atención a que el propio Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato expresamente establece en sus Artículos 263 fracción III segundo párrafo, 279, la posibilidad de presentar la demanda, contestación de demanda, ampliación de demanda y contestación a la ampliación de demanda ante el Tribunal o Juzgado respectivo mediante envió por correo certificado con acuse de recibo, si se tiene domicilio fuera de la ciudad donde reside el Tribunal. Por lo que dicha inconsistencia heredada por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato (abrogada) misma que se examinará en el presente análisis, procediendo a estudiar a fondo los procedimientos establecidos para la Demanda dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Guanajuato, y del propio Juicio de Garantías, así como amplio estudio del Recurso de Revisión y de Reclamación consignados tanto en el ámbito federal, como en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y a su vez se expondrán los razonamientos legales por los cuales existe la inconsistencia debido a la omisión del Código en cuanto a la presentación de los recursos en comento, mediante correo Certificado con acuse de recibo, desprendiéndose de la presente tesis, la imperiosa necesidad de que el Tribunal de lo Contencioso



Administrativo cambie su criterio y tenga como fecha de presentación para el Recurso de Revisión y de Reclamación la fecha del sello de la oficina del Servicio Postal Mexicano en que se depositó la pieza postal certificada, y por consiguiente y ante la no obligatoriedad de los criterios que emite el propio Tribunal, por lo que quedara demostrada la imperiosa necesidad de reformar al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, adicionando que el computo de los plazos para la presentación de los recursos mediante correo certificado con acuse de recibo, sea desde el momento mismo que depositamos la pieza postal que contiene alguno de los dos recursos ante la oficina del servicio postal mexicano, y no el actual criterio establecido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guanajuato, de tomar como fecha de presentación de los recursos el día en que se presentan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

# CAPÍTULO I.

## EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORIGEN HISTÓRICO.

Respecto al Origen Histórico del Recurso o de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe considerarse que esta surgió sin discusión alguna en Francia. La creación del consejo del estado francés y de sus atribuciones marcan la seguridad de que en este país surgió el tribunal que atendía y resolvía las controversias que se presentaban entre los administrados respecto a las violaciones o a las supuestas violaciones en las que incurrían los órganos de la administración pública en materia tributaria y fiscal, respecto a los administrados. Esta institución tutelaba los derechos de los gobernados en materia tributaria y fiscal frente a los abusos de los agentes estatales de la materia llegó a tener tal prestigio que el estado de francés se veía obligado a respetar sus resoluciones y a acatarlas aun cuando fuese en detrimento del patrimonio del estado y su prestigio fue tal , mediante las recopilaciones de Laferriere , uno de sus más importantes presidentes, que inclusive se pretendía solicitar al consejo del estado, que se convirtiera en vigilante de todos los derechos del gobernado frente al estado.

También en España desde 1988 hubo una ley que abordo algún aspecto contencioso administrativo como lo señala Carlos García Oviedo.

### 1.1. ORIGEN EN MÉXICO.

El establecimiento del contencioso administrativo en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo del 25 de Noviembre de 1853, conocida como la ley Lares<sup>1</sup>, en la que se prohibió a los Tribunales Colegiados actuar sobre las cuestiones de Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al poder judicial, con lo que se le concedió al Consejo del Estado en carácter de Tribunal Administrativo, para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio. Este planteamiento provoco diversas, puesto que la idea generalizada era una estricta división de las funciones, por lo que no se podía aceptar que el ejecutivo realizara una función jurisdiccional en ningún sentido y con esa idea se elaboro la constitución de 1857, que en su artículo 97 atribuyo a los Tribunales de la

---

<sup>1</sup> Tanto este ordenamiento como las Bases para la Administración de la República, de 22 de abril de 1853, y el Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como la Ley de lo Contencioso Administrativo y su reglamento, del 1 de noviembre de 1865, son consideradas por la mayoría de la doctrina como los antecedentes históricos del contencioso administrativo en México; sin embargo, para Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, tales ordenamientos fueron "incipientes y sin eficacia". En este sentido, *vid. voz "contencioso administrativo" en Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. A-C, p. 822.

federación dependientes del poder judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias.

Sus detractores manifestaron fuertes críticas para su establecimiento, alegando, fundamentalmente, la violación a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, los previstos en los artículos 13, 14, 16, 17 y 40<sup>2</sup>, además de que consideraban que con la existencia del juicio constitucional de amparo era más que suficiente para impugnar los actos de la Administración.

Por su parte, los defensores del contencioso administrativo sostuvieron las opiniones contrarias<sup>3</sup>, las cuales, se puede concluir, vinieron a prevalecer de alguna manera y a cristalizarse en la normativa constitucional y legal para aceptarlo en nuestros días.

En esencia, el punto debatido por cada una de las posturas mencionadas, como consecuencia de la división del contencioso administrativo en formal (en razón del órgano que conoce de la impugnación) y material (en atención al acto que se impugna), consistía en la adopción en México de un sistema jurisdiccional de defensa de los particulares puro, es decir, en uno judicialista o anglosajón o en uno administrativo o francés.

El primero, por influencia de los Estados Unidos de Norteamérica al interpretar el principio de división de poderes (funciones) de manera rígida, giraba en torno a la idea de que todas las controversias que se suscitaban entre la Administración y los gobernados debían resolverse por los tribunales pertenecientes al poder judicial. Dentro de este modelo, el juicio de amparo venía a ser el prototipo de medio de defensa en contra de los actos de la Administración.

El segundo, por el contrario y debido al antecedente francés del Consejo de Estado, tomaba sus fundamentos de una interpretación específica del citado principio (de división de funciones) y consideraba que las controversias entre la Administración y los administrados debían resolverse por un órgano de la primera, en razón de que de no ser así, existiría injerencia del poder judicial en el poder administrativo, y por lo tanto habría una violación al principio de separación de funciones. Por ello, en este modelo el símbolo de instrumento por el cual se combatían los actos de la Administración era el recurso por exceso de poder.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Para una síntesis de las posturas por las que se consideraban violados los preceptos citados, *vid.* Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997, pp. 450 y 451.

<sup>3</sup> *Vid.* principalmente, Antonio Carrillo Flores, *La defensa de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, t. I, p. 261, y Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 456.

<sup>4</sup> "...que ha sido el gran laboratorio donde se ha gestado el Derecho Administrativo moderno..." Eduardo García de Enterría, *La justicia administrativa en el cambio de siglo*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003, p. 57.

Con estos fundamentos, y después de una serie de vicisitudes por las que tuvo que transitar el procedimiento contencioso administrativo en México se le ha dado carta de naturalización. Tales vicisitudes incluyen desde los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los cuales se declaró inconstitucional la Ley Lares, durante la vigencia de la Constitución de 1857, hasta reformas a la Constitución de 1917: primero, para restablecer el recurso de súplica a favor de las autoridades para impugnar los fallos de los tribunales administrativos, reconociendo y validando implícitamente su constitucionalidad (reforma al artículo 104, publicada el 30 de diciembre de 1946); después, previendo la institución en las leyes federales de tribunales de lo contencioso administrativo (reforma de 16 de junio de 1967), y finalmente, consagrando la facultad del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo (reforma al artículo 73, fracción XXIX, de 10 agosto de 1987).

Un antecedente relevante de los antecedentes históricos del contencioso administrativo en México, lo tenemos en la ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V, estableció un Juicio de Oposición que se promovía en los Juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente la interposición del juicio de amparo. Así llegamos al 27 de Agosto de 1936, en que se promulgo la Ley de Justicia Fiscal, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos. Actualmente la constitucionalidad de dicho tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la constitución de 1917, en el texto original del Art. 104 no previó la existencia de Tribunales Administrativos, lo cierto es que se hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el diario oficial de la federación los días 30 de diciembre de 1946 y el 25 de Octubre de 1967, que le dan ya un indiscutible sustento constitucional. Del mismo modo en 1976, el Art. 73 constitucional se reformó, a fin de darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de Tribunales Administrativos, este precepto fue nuevamente reformado el 25 de Octubre de 1993, cuando en el diario oficial de la federación se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, entre los cuales contiene la denominada "Reforma Política del Distrito Federal", y que establecen que esta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública de carácter local. En esta virtud la modificación a la fracción XXIX-H del Art. 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo que diriman controversias entre los particulares y la administración pública del distrito federal, conforme a lo previsto en el Art. 122 base primera, fracción V, inciso N de la carta constitutiva de Derechos.

Conviene mencionar que una vez superada la discusión en torno al tipo de sistema de defensa jurisdiccional que tutelara a los gobernados en contra de los actos de la Administración, la realidad presente demuestra que coexisten los

modelos mencionados con antelación<sup>5</sup>, lo que acerca más al contencioso administrativo en México al denominado modelo anglosajón<sup>6</sup>, o incluso, con ciertos matices, al modelo hispano-italiano<sup>7</sup> o al germánico<sup>8</sup>, que al contencioso francés<sup>9</sup>, esto es, por un lado, desde la creación de la Ley de Justicia Fiscal (27 de agosto de 1936, cuya inconstitucionalidad siempre fue evidente<sup>10</sup>) existe el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otrora Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal administrativo especializado a nivel federal, y por otro, las sentencias dictadas tanto por éste como por los tribunales de lo contencioso en los estados, así como algunos otros actos, son impugnables vía amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, ya sea en única o doble instancia.

Por otra parte, atendiendo a la clasificación material del contencioso administrativo, en concordancia con un sector de la doctrina<sup>11</sup> y con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>12</sup>, podemos concluir que el modelo de jurisdicción contencioso administrativo en México ostenta un carácter híbrido o mixto. En algunos casos es de mera anulación o contencioso objetivo y, en otros, de plena jurisdicción o contencioso subjetivo, carácter este último que se pretendió reforzar con las reformas al Código Fiscal de la Federación en el año 2000, por las cuales se le cambió de denominación al Tribunal Fiscal de la Federación y se amplió su competencia en materia administrativa<sup>13</sup> y no sólo tributaria<sup>14</sup>, y más recientemente con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Sin embargo, también estamos conscientes de que la *praxis* y otro sector de la doctrina ha revelado que el

<sup>5</sup> En este sentido, *vid.* Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro, *op. cit.*, pp. 824 y 825.

<sup>6</sup> “Es cierto que, como lo afirman Fix y Rabasa, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos de [Norte] América funcionan organismos formalmente administrativos que dirimen algún tipo de controversia entre los administrados y la administración activa; no obstante la decisión final compete al Poder Judicial de la Federación, por lo que el sistema sigue siendo preponderantemente judicialista.” Arturo Iturbe Rivas, *Elementos de Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 2004, p. 64.

<sup>7</sup> El cual “tiene un punto importante en común: la coexistencia de los ámbitos jurisdiccionales—el administrativo y el ordinario— para resolver las controversias tributarias. Con sustento en este dato fundamental, que distingue con claridad este sistema tanto del contencioso francés como del alemán, las diferencias entre ambos sistemas son también importantes.” Eusebio González García, “Los recursos judiciales y administrativos”, en Andrea Amatucci (dir.), *Tratado de Derecho tributario*, Bogotá, Temis, 2001, pp. 658 y 659.

<sup>8</sup> “...en Alemania existen numerosos tribunales administrativos de primera instancia en cada una de las entidades federativas, además de un Tribunal Administrativo de Apelación por cada entidad; el tribunal de mayor jerarquía se denomina Corte Suprema Administrativa Federal.” Sergio Martínez Rosaslanda y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, “Presentación sobre la justicia contencioso administrativa en Europa”, en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1ª ed., México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1997, t. III, p. 64, cit. por Arturo Iturbe Rivas, *op. cit.*, p. 65.

<sup>9</sup> Incluso en este sistema, la actuación del *Conseil Constitutionnel* ha jugado un papel importante al influir sobre la jurisprudencia del Consejo de Estado. En contra de la aseveración manifestada, para Aurora Cortina Quijano, “...el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es descendiente en línea recta del Consejo de Estado de Francia”. “La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procedimientos en materia fiscal y administrativa, especialización en materia procesal fiscal, guía de estudio, módulo VI primera parte*, México, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, 2000, t. III, p. 40.

<sup>10</sup> *Cfr.* Alfonso Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 311, y Jorge Carpizo, “Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo”, en *Id.*, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1998, p. 185.

<sup>11</sup>  *Vid.* Alfonso Nava Negrete, prólogo a la obra de Eduardo García de Enterría, *op. cit.*, pp. 13 y 14 y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Principios de Derecho tributario*, México, Limusa, 1999, p. 214.

<sup>12</sup>  *Vid.* la ejecutoria que dio origen a la tesis 2a./J. 41/2000. “SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA”. [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, mayo de 2000, p. 226, núm. de reg. 191,886].

<sup>13</sup> “Dicho Tribunal, cuya competencia hasta ese momento se concentraba en asuntos propiamente fiscales, en los relacionados con las responsabilidades de los servidores públicos y con el comercio exterior, pasó a convertirse en órgano revisor genérico de la actuación de las autoridades federales, lo cual se refleja incluso en el cambio de nombre del tribunal.” Héctor Fix Fierro, *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, Porrúa, 2005, p. 13.

<sup>14</sup> En este sentido, *vid.* Gonzalo Armentia y Calderón, “La jurisdicción contencioso administrativa en México”, en *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, año IV, núm. 12, 2001, pp. 22-26. En contra de la ampliación de competencia del TFJFA en materia administrativa, *vid.* Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco, J. Venegas Huerta, *Ley de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2003, pp. 169 a 176.

contencioso subjetivo "se ventila ante los tribunales judiciales federales y el contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante los tribunales locales de lo contencioso administrativo respectivamente".<sup>15</sup>

Lo anterior es así, pues, por lo menos en lo que a la materia tributaria corresponde, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siguiendo el paradigma francés, sólo le compete conocer, primero, de cuestiones de legalidad, y segundo, tales cuestiones, en su gran mayoría, se refieren a impuestos directos (por ejemplo, en materia del impuesto sobre la renta, por mencionar sólo uno), aunque también conoce de impuestos indirectos (impuestos al valor agregado y especial sobre producción y servicios) pero en menor cantidad, y sólo de manera indirecta.<sup>16</sup>

Las cuestiones constitucionales propiamente dichas en materia tributaria son del conocimiento exclusivo y directo de los tribunales del Poder Judicial de la Federación: en primera instancia, de los juzgados de distrito, tratándose de normas generales o actos con contenido tributario, y posteriormente, de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando se impugnan las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o las de los tribunales de lo contencioso estatales, y llegado el caso, del conocimiento mismo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## 1.2. CONCEPTO Y DEFINICIÓN.

Es un medio en virtud del cual los particulares administrados que se sienten afectados por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa, que vulnere sus derechos, por las autoridades fiscales o ejecutoras de la administración pública, puede acudir a los tribunales administrativos, para que de acuerdo con los procedimientos que establece la ley de la materia, los titulares de estos órganos determinen si en efecto, los órganos de la administración pública a los que se les imputa la violación cometida la han realizado o no y en caso afirmativo declaren la procedencia del procedimiento de lo contencioso y administrativo y consecuentemente la nulidad o revocación del acto impugnado.

---

<sup>15</sup> Emilio Margáin Manautou, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, México, Porrúa, 2004, pp. 2 y 3.

<sup>16</sup> "Desde el ámbito del contencioso tributario, lo más llamativo del contencioso francés es su curiosa distribución de competencias en materia fiscal entre la jurisdicción ordinaria, que es plena para resolver controversias relativas a los impuestos indirectos (excepto impuestos sobre la cifra de negocios), y la jurisdicción administrativa, que es plena para resolver controversias relativas a los impuestos directos y sobre la cifra de negocios. Ha querido encontrarse una explicación técnica a esta poco comprensible distribución de competencias, con base en presencia o no de un acto administrativo de imposición, que fuerza la atribución de litigios sobre impuestos indirectos al juez ordinario. Ante esta interesada explicación *a posteriori*, que recuerda mucho la justificación respecto a la atribución que la ley italiana de 1859 le dio al juez ordinario sobre análogas competencias en razón de la preponderancia de las normas de derecho común en materia de impuestos indirectos, se alza el hecho histórico incontrovertible de que las necesidades financieras del Antiguo régimen se cubrían fundamentalmente con impuestos indirectos —tan impredecibles como odiosos—, y siendo poco fiables los tribunales administrativos dependientes del rey, fue un acto de oportunidad política, y no de técnica jurídica, atribuir el conocimiento de los correspondientes litigios al juez ordinario." Eusebio González García, *op. cit.*, p. 657. Para un breve comentario a este respecto, véase Francis Donnat, "Competencia de la jurisdicción administrativa francesa", en *El contencioso administrativo México-Francia*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública y Conseil d'État, 2001, pp. 215 y 217.

En consecuencia debe definirse como: un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto que se determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.

Andrés Serra Rojas siguiendo a Manuel J. Argañarás sobre el contencioso administrativo dice que el contencioso administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas, ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de esta que lesionan sus derechos.

### **1.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Mucho se ha discutido sobre el origen, la naturaleza jurídica y sobre la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del recurso de lo contencioso administrativo o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Considero que el origen del recurso o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos sino la legitimidad auténtica de los mismos, concibiendo la idea, que para justificarlos, podrían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que sin embargo, fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control del órgano jurisdiccional.

La naturaleza jurídica del procedimiento de lo contencioso y administrativo, está enmarcada en la respuesta a la pregunta: ¿QUÉ ES LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO? O, ¿QUÉ ES EL PROCEDIMIENTO DE LO CONTENCIOSO Y ADMINISTRATIVO? A tal pregunta se puede responder que el contencioso administrativo es un medio por el cual el particular, que considera que ha sido afectado por un órgano de la administración pública, por falta o indebida aplicación de una ley administrativa, puede acudir a los Tribunales Administrativos en la vía y términos que la ley de la materia establece a efecto de que los titulares de este Tribunal determinen si los órganos de la administración pública han incurrido en la violación aducida por el administrado y en caso afirmativo decretar la nulidad del acto motivo de litis.

### **1.4. LA LEY**

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México dice que, el procedimiento y proceso administrativo que regula este, se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad, y buena fe.

## **1.5. PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CONTRA DE:**

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI. Las omisiones de las autoridades del poder ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades de poder ejecutivo del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del poder ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;



IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

### **1.6. SERÁN PARTES EN EL JUICIO:**

I. El actor;

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

A). La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.

B). La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.

C). La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.

D). El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.

E). La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.

F). El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal

En el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. La representación de las autoridades corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones legales aplicables. Cuando las partes tengan reconocida la personalidad ante la autoridad administrativa, esta será admitida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas.

Las resoluciones del tribunal tendrán el carácter de acuerdos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los acuerdos son las determinaciones de trámite. Son sentencias interlocutorias las que ponen fin al juicio o recurso, sin decidir la cuestión principal. Las sentencias definitivas son las que resuelven el juicio o recurso en lo principal.

La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I. Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;

II. En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación;

III. Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y

IV. Solo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

### **1.7. LA DEMANDA DEBERÁ CONTENER LOS SIGUIENTES REQUISITOS FORMALES:**

I. El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II. El acto o la disposición general que se impugna;

III. Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;

IV. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;

V. Las pretensiones que se deducen;

Vi. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;

VII. La fecha en que entro en vigor la disposición general impugnada, en su caso;

VIII. Los hechos que sustenten la impugnación del actor;

IX. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;

X. Las pruebas que se ofrezcan; y

XI. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

### **1.8. EL ACTOR DEBERÁ ADJUNTAR A LA DEMANDA:**

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

II. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;

III. La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;

IV. Los documentos que ofrezca como prueba; y

V. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Cuando haya necesidad de impugnar actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, la demanda podrá presentarse por cualquier persona, a nombre del actor, en forma escrita o verbal. El magistrado dictará las medidas necesarias para que, en su caso, el personal de la sala documente la demanda verbal y que el actor la ratifique con posterioridad a su admisión.

Si al examinarse la demanda se advierte que ésta carece de algún requisito formal, el magistrado de la sala regional la subsanará en el momento de admitirla.

En los casos en que no sea posible que el magistrado del conocimiento subsane algún requisito formal de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, el magistrado de la sala regional requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate.

Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.

### **1.9. LA SALA DESECHARÁ LA DEMANDA, CUANDO:**

- I. No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II. Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y
- III. Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciere.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente. El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

### **1.10. LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA EXPRESARÁ:**

- I. Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;
- II. Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;
- III. Las pruebas que el demandado ofrezca; y
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- II. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- III. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Se dictará acuerdo sobre la contestación de demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo.

El tercero interesado podrá apersonarse a juicio a más tardar en la audiencia, formulando alegatos y aportando las pruebas que considere pertinentes.

Si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

En los juicios en que no exista tercero interesado, las autoridades u organismos demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte. Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el magistrado de la sala regional que conozca del asunto.

Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe.

Cuando a criterio del magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones

fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada.

En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía. La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.

El acuerdo del magistrado de sala regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión. El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la sala superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La sala dará vista a las demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta ley, serán nulas. En este caso la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los tres días siguientes a aquél al que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad. Si se admite la promoción de nulidad, el magistrado resolverá en un plazo de tres días. En el caso de que se declarara la nulidad, la sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada. Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su

concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos. Si la sala regional requerida lo acepta, comunicará su resolución a la requirente y a las partes. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes y remitirá los autos a la sección de la sala superior, para que determine la sala regional que deba conocer del asunto, notificando su decisión a las partes y a las salas respectivas.

Cuando una sala regional esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá ocurrir a la sección de la sala superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La sección de la sala superior resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la sala regional que corresponda.

Cuando los magistrados del Tribunal tengan impedimento para conocer de algún asunto, harán la manifestación ante la sección de la sala superior para que lo califique de plano. Cuando proceda, se designará quien deba sustituir al magistrado impedido.

Contestada la demanda, el magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada.

En cualquier momento de la tramitación del proceso administrativo, las partes podrán llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. Los acuerdos o convenios respectivos aprobados por el magistrado de la sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria. Las demás cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se resolverán en la sentencia.

Tales cuestiones se harán valer por parte interesada dentro de los tres días posteriores a la notificación del acuerdo respectivo. Las cuestiones previas no suspenderán la tramitación del juicio.

#### **1.10.1. EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL ES IMPROCEDENTE:**

I. Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;

II. Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal; III. Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del

asunto; IV. Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor; V. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; VI. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código; VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado; VIII. Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

#### **1.10.2. PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO:**

- I. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
- IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

#### **1.11. LA AUDIENCIA DEL JUICIO TENDRÁ POR OBJETO:**

- I. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;
- II. Oír los alegatos; y
- III. Dictar la sentencia.

Abierta la audiencia el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia. Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí



o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes. Una vez oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.

#### **1.12. LAS SENTENCIAS QUE DICTEN LAS SALAS DEL TRIBUNAL DEBERÁN CONTENER:**

- I. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- II. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada;
- IV. El examen y valoración de las pruebas;
- V. La mención de disposiciones legales que las sustenten;
- VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y
- VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.

#### **1.13. SERÁN CAUSAS DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS IMPUGNADOS:**

- I. Incompetencia de la autoridad que los haya dictado, ordenado, ejecutado o los trate de ejecutar;
- II. Omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de los mismos;
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;

IV. Violación de las disposiciones aplicadas o no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y

V. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas. Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de

declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por demandadas. Tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la sección de la sala superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor. No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

Las disposiciones anteriores se aplicarán en lo conducente cuando no se dé cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.

## CAPÍTULO II. TEORÍA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

El recurso administrativo ha enfrentado tratamientos diversos por los doctrinarios del Derecho administrativo y del Derecho procesal administrativo, en cuanto a su definición y naturaleza jurídica, pues a veces se ha llegado a pensar que por su teleología (la solución de controversias) puede confundirse con el proceso o que el juicio seguido ante los tribunales de lo contencioso-administrativo sea considerado como un recurso. En atención a ello, primero, será revisado someramente el panorama doctrinal sobre su definición y después se tratará de penetrar en su naturaleza jurídica, lo que permitirá la comprensión de los criterios de clasificación intentados, sus características y efectos.

### 2.1. DEFINICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

El maestro Héctor Fix-Zamudio ha ordenado sistemáticamente los distintos conceptos generados por la doctrina, a fin de obtener otro que abarque los enfoques, derivados de la complejidad misma de la institución.<sup>17</sup> Por ello procurare seguir su propuesta metodológica para tratar de alcanzar un intento de definición del recurso administrativo, agregando otros autores relevantes.

Tendríamos la definición del eminente tratadista español Jesús González Pérez, quien considera al recurso administrativo como “la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter.”<sup>18</sup> Coincidente a esta definición es la del ius administrativista argentino Agustín A. Gordillo, quien dice que los recursos administrativos son “los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública”.<sup>19</sup> En la doctrina mexicana, el profesor Gonzalo Armienta Hernández se une a este concepto del recurso como “instrumento jurídico de impugnación”.<sup>20</sup>

Los maestros españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández-Rodríguez exponen que los recursos son los “actos del administrado mediante los que éste pide a la propia administración la revocación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley, en base de un

---

<sup>17</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 43-45.

<sup>18</sup> González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, p. 34, e *Id.*, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p. 747.

<sup>19</sup> Gordillo, Agustín A., *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, Jorge Álvarez editor, 1964, p. 71.

<sup>20</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1999, p. 57.

título jurídico específico.”<sup>21</sup> Cercana a esta posición es la del profesor de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Manuel J. Sarmiento Acosta, quien sostiene que el recurso es el “acto del interesado interpuesto ante la Administración destinado a impugnar una resolución previa de ésta o, excepcionalmente, un acto de trámite que produzca la imposibilidad de continuar el procedimiento u ocasione indefensión, siempre que el acto esté sometido al Derecho Administrativo”.<sup>22</sup>

Es amplia la relación de autores que consideran a los recursos como medios. En primer término tenemos al profesor de Bolonia; Renato Alessi, quien ve a los recursos “como medios de reacción mediante los cuales el ciudadano perjudicado, en particular, por un acto administrativo afectado de *ilegalidad*, puede interesar la revisión de la cuestión por parte de una autoridad administrativa con el fin de obtener un nuevo pronunciamiento administrativo que no esté afectado por vicios de legalidad, con la esperanza de que tal pronunciamiento sea más conforme no sólo con el interés público garantizado por las normas infringidas, sino también con el interés individual lesionado”.<sup>23</sup>

En la doctrina argentina tenemos a Héctor Jorge Escola que lo presenta como “el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa respecto de la Administración Pública”,<sup>24</sup> y Miguel S. Marienhoff ve el recurso como “un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción.”<sup>25</sup> El profesor de la Universidad de Atenas, Epaminondas P. Spiliotopoulos, presenta a los recursos como medio de protección no jurisdiccional de los particulares frente a la Administración pública.<sup>26</sup> De los autores mexicanos tenemos, en primer término, a Gabino Fraga, quien define al recurso administrativo como “un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo”,<sup>27</sup> seguido por Andrés Serra Rojas, quien expone que el recurso “es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los

---

<sup>21</sup> García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández-Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Civitas, 1991.

<sup>22</sup> Sarmiento-Acosta, Manuel J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, Editorial Civitas-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1996, p. 56.

<sup>23</sup> Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, tomo II, Barcelona, Bosch, 1970, p. 621.

<sup>24</sup> Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 210.

<sup>25</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965, p. 640.

<sup>26</sup> Spiliotopoulos, Epaminondas P., “Una nota sobre el procedimiento administrativo en Europa Occidental” en Barnés Vázquez, Javier (coord.), *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993, pp. 512-514.

<sup>27</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Porrúa, 1982, p. 445. En los mismos términos, *vid.* Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*. Tomo II. México, Porrúa, 1998, p. 280.

governados, afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”.<sup>28</sup> El fiscalista Emilio Margáin Manautou visualiza al recurso como “todo medio de defensa al alcance de los particular, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”.<sup>29</sup> José Luis Vázquez Alfaro sintéticamente dice que el recurso administrativo es “un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo”.<sup>30</sup>

Antonio Carrillo Flores enseñó que el recurso administrativo es un derecho previsto necesariamente en la ley para dirigirse a una autoridad administrativa para que “emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo”.<sup>31</sup>

El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Alfonso Nava Negrete, ha sostenido de forma permanente que el recurso administrativo es un procedimiento de impugnación desarrollado en la esfera de la Administración pública, “para hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos”, procedimiento organizado de forma similar, mas no semejante, al procedimiento jurisdiccional.<sup>32</sup>

El distinguido procesalista mexicano Humberto Briseño Sierra, al analizar los distintos tipos de instancias que se pueden formular (denuncia, queja, petición, acción), señala que el recurso administrativo es una instancia calificada como accertamiento con efectos revocatorios a instancia de parte: “el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido. Que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor. Cuando un particular se enfrenta a la administración, y lo hace en un recurso, no se defiende, puesto que no ha sido demandado; ataca y por ello impugna...”<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Segundo curso*, Décimo séptima edición, México, Porrúa, 1995, p. 727.

<sup>29</sup> Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 144.

<sup>30</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 61.

<sup>31</sup> Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, p. 108.

<sup>32</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 87-90, e *id.*, voz “Recursos administrativos” en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano R-Z*, México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 2709-2711.

<sup>33</sup> Briseño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1990, pp. 103 y 105.

El maestro Fix-Zamudio después de reconocer la múltiple definición del recurso administrativo, expone un concepto amplio, como “un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo.”<sup>34</sup>

## 2.2. EL FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En seguimiento de las ideas elaboradas por Fix-Zamudio, apoyadas en la doctrina de Jesús González Pérez y Andrés Serra Rojas, podemos afirmar que los recursos administrativos tienen un doble fundamento jurídico.

En primer lugar, la conveniencia de que la Administración pública revise sus propios actos “para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados”, a fin de evitar la iniciación de un proceso administrativo que pueda resultar adverso a la administración. Sobre este fundamento existe la indebida interpretación en las distintas administraciones públicas de México de que el recurso administrativo representa el respeto del derecho de audiencia a favor de los órganos, lo cual lleva a la conclusión de preferir el agotamiento obligatorio de dicho medio de impugnación. En realidad, el recurso es una expresión del poder de revisión de los actos y resoluciones administrativas, que puede ser ejercido a incitación de parte presuntamente afectada, generalmente a través del propio recurso, o de oficio.<sup>35</sup>

En segundo término, los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad, a favor del administrado.<sup>36</sup>

A este doble fundamento jurídico, me atrevo a proponer otro más: el recurso administrativo es una forma de control interno de los órganos administrativos auxiliares del Poder Ejecutivo, por el cual se trata de corregir o enmendar afectaciones al Estado de Derecho o actuaciones que redundan en perjuicio del interés público.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, p. 45. Igualmente del mismo autor puede verse con provecho varios de sus estudios sobre recursos administrativos: *id.*, “Introducción al estudio de los recursos administrativos” en VV. AA., *Estudios de Derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 59-79, e *id.*, “Los recursos administrativos” en *Trimestre Fiscal*, número 23, enero-marzo de 1985, Guadalajara.

<sup>35</sup> Sobre este particular el profesor Alessi considera que el fundamento del recurso viene dado por la ilegalidad del acto, en el sentido de disconformidad con el Derecho, *op. cit. supra* nota 7, p. 618.

<sup>36</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, p. 46. Una coincidencia interesante con el doble fundamento expuesto por Fix-Zamudio es el planteamiento de Alfonso Nava Negrete, con especial referencia a la experiencia mexicana, en la voz “Recursos administrativos”, *op. cit. supra* nota 16, p. 2710. En la doctrina española, se han expresado suspicacias respecto al fundamento garantista protector de los derechos del administrado, *vid.* Sarmiento Acosta, Manuel J., *op. cit. supra* nota 6, pp. 33-36 y 43-46.

<sup>37</sup> Aunque no maneja expresamente la idea de este tercer fundamento jurídico, se puede derivar del planteamiento formulado por Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, p. 61. También *cf.* Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 4, pp. 68-70.

## 2.3. LA CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En esta cuestión, la doctrina propone diversos criterios, algunos inaplicables a las características del derecho patrio. Por ello acudiremos a los adecuados al ordenamiento mexicano.

1) El primer criterio clasificatorio es el más antiguo y común entre los autores de Derecho administrativo,<sup>38</sup> referido a la autoridad que resolverá el recurso: a) ante la misma autoridad emisora del acto impugnado (apoyado en la doctrina francesa, Vázquez Alfaro denomina al primer tipo como “gracioso”),<sup>39</sup> b) ante el superior jerárquico (regularmente conocido como recurso “jerárquico”), y c) ante órgano especializado (denominado como recurso “jerárquicamente impropio”).

2) Por su agotamiento previo a la jurisdicción, los recursos se clasifican en a) obligatorios y b) optativos.

3) Por su finalidad, los recursos son a) de legalidad y b) de oportunidad.<sup>40</sup>

4) Atendiendo a su objeto, los recursos pueden ser a) de revocación, b) de adecuación y c) de sustitución.<sup>41</sup>

5) Por su causa, los recursos serían a) objetivos y b) subjetivos.<sup>42</sup>

6) Siguiendo la doctrina de Georges Vedel, Vázquez Alfaro presenta un criterio que divide: a) los recursos de derecho común y b) los recursos administrativos especiales.<sup>43</sup>

## 2.4. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Veremos en primer lugar los fundamentos constitucionales expuestos sobre los recursos administrativos, para después exponer los fundamentos derivados por la interpretación constitucional del más Alto Tribunal de la República. Este medio de impugnación tiene su fundamento constitucional, en primer término, en la fracción IV del artículo 107 de la Ley Fundamental, de una forma tangencial, cuando se

---

<sup>38</sup> V. gr. Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 4, pp. 72-78; Carrillo Flores, Antonio, *op. cit. supra* nota 15, p. 110; Nava Negrete, Alfonso, “Recursos administrativos”, *cit. supra* nota 16; Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 65-66.

<sup>39</sup> Vázquez Alfaro cita a Aubry y Drago, Rougevin-Baville, Bonnard y Debbasch, *loc. cit.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>41</sup> *Loc. cit.*

<sup>42</sup> *Loc. cit.*

<sup>43</sup> *Loc. cit.*



engarzan el principio de definitividad del juicio de amparo en materia administrativa con la existencia de la suspensión y el número de requisitos para su otorgamiento. Cuando en dicha fracción se prescribe que no es necesario agotar los “recursos” o medios de defensa si la ley que los establece exige más requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para su procedibilidad. Como se aprecia, la Constitución federal prevé lo que después confirmaría el Poder Judicial de la Federación —aunque no apoyado en dicha fracción— de que los recursos administrativos deben estar consagrados expresamente en una ley, por lo que si un reglamento contiene un recurso administrativo, resultará inconstitucional, apoyado en el principio de supremacía constitucional.<sup>44</sup> Este fundamento es de ámbito amplio: abarca a los espacios federal, local de los estados y Distrito Federal, y municipal. Los siguientes son de índole local. En el inciso g) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional está la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes de procedimiento administrativo, lo cual abarca indubitablemente a los recursos administrativos.

La reforma constitucional en materia municipal de 1999 definió el contenido mínimo de la legislación dedicada a los municipios en diversos rubros, entre los que destacan los medios de impugnación contra los actos administrativos de las autoridades municipales, en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República.<sup>45</sup> Como se puede apreciar, en dicho precepto sólo se refiere a los “medios de impugnación” en general, por lo que perfectamente es admisible considerar comprendidos los recursos administrativos. Es política legislativa común de los estados, incluir, en las leyes orgánicas municipales, las bases de los recursos administrativos contra los actos de las autoridades municipales; sin embargo, no todos los estados tienen tribunales de lo contencioso administrativo que conozcan de los juicios iniciados contra las resoluciones de los recursos administrativos municipales, aunque ya son pocas las entidades federativas que carecen de jurisdicción administrativa. Recientemente los estados de Oaxaca y Michoacán se han sumado al conjunto de entidades con dicha jurisdicción. Por consiguiente, deberá analizarse detenidamente en las entidades omisas si adoptan dichos tribunales o, por su precariedad financiera, se sigue la tendencia judicialista, donde los tribunales ordinarios conocen de la jurisdicción administrativa, sin desconocer la especificidad del Derecho administrativo como disciplina del Derecho público.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28, “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN”

<sup>45</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 26 de diciembre de 1999.

<sup>46</sup> Sobre la tendencia judicialista de la jurisdicción administrativa, cf. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 61-78, e *id.*, “Los Tribunales Administrativos en el ordenamiento mexicano” en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1989, pp. 99 a 102; Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 157-163, e *id.*, *Evolución y perspectivas de la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

La citada reforma municipal de 1999 en materia de justicia administrativa vino a poner fin a un falso dilema respecto a la imposibilidad de que los tribunales de jurisdicción administrativa de los estados fuesen competentes para resolver las controversias suscitadas por actos de la administración pública municipal, lo que había sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las leyes de los estados no violentaban el artículo 116 constitucional, al establecer dicha competencia jurisdiccional.<sup>47</sup>

En lo tocante a los fundamentos constitucionales derivados de la interpretación jurisprudencial, es incuestionable su ubicación en la amplitud de las garantías de audiencia (segundo párrafo del artículo 14) y de legalidad (primer párrafo del artículo 16). En lo que hace a la garantía de audiencia, ha sido expresado por el Poder Judicial de la Federación, que la misma es extensible a las autoridades administrativas, por lo que éstas también deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, más cuando se trata de los recursos administrativos, formas de la actuación administrativa con naturaleza contenciosa. Respecto a la garantía de legalidad, ésta resulta aplicable a los recursos administrativos. Estos comprenden un conjunto de actos de autoridad que deben cumplir cabalmente los requisitos expresados en el acápite del artículo 16 constitucional: el acto (sea de trámite o la resolución) debe provenir de autoridad competente, expresado por escrito (de acuerdo con las formalidades que den a conocer el contenido fehaciente del acto, plasmado en un documento, firmado por la autoridad y notificado a través de los medios previstos legalmente), fundado en derecho y motivado en hechos, y que la fundamentación y motivación guarden una relación lógica, necesaria y congruente.<sup>48</sup>

## **2.5. EL RECURSO ADMINISTRATIVO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL LA FEDERACIÓN.**

En el bagaje jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación podemos encontrar como una idea central, que veremos se repite en los criterios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la de descartar la visión de los recursos administrativos como “trampas procesales”. Así tendríamos la tesis 42 del *Apéndice* de 1975, producida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

---

<sup>47</sup> Fue uniforme el criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre este particular, en las sentencias recaídas en las controversias constitucionales planteadas por los ayuntamientos neoleonese de Monterrey, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García; resoluciones publicadas respectivamente en los siguientes tomos del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época: 1) tomo III, mayo de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315-362; 2) tomo IV, julio de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240-286, y 3) tomo X, julio de 1999, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631- 689. Sobre estas sentencias, *vid.* Pérez López, Miguel, “Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los Estados de la Unión” en *Alegatos*, número 44, enero-abril de 2000.

<sup>48</sup> *Cfr.* la tesis aislada “AUDIENCIA, GARANTIA DE” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII-enero, p. 153.

**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.<sup>49</sup>

En vías de consolidación de tener al recurso administrativo como un medio de defensa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha generado una serie de criterios que lo definen:

Los recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en ley para obtener que la Administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque, cuya existencia se encuentre específicamente determinada en una ley y no en un reglamento.<sup>50</sup>

Los recursos administrativos fueron creados no para perjudicar a los particulares sino para darles oportunidad de defenderse de los actos irregulares de los órganos públicos. Además, en nombre del principio de seguridad jurídica, la interposición de un recurso (salvo aquella optativa) constituye no sólo un derecho, sino también una carga para los particulares quienes deben agotarlos si desean deducir sus defensas y evitar así los perjuicios propios de la institución de la preclusión.<sup>51</sup>

Las razones anteriores explican que un recurso no pueda ser calificado propiamente como una trampa procesal empleada por las autoridades en perjuicio de los gobernados, sobre todo cuando la procedencia de este medio de defensa se encuentra prevista en forma expresa y clara en la ley aplicable directamente a la materia, como ya lo había expresado la tesis de jurisprudencia del *Apéndice* de 1975.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, séptima época, Parte VI, p. 75.

<sup>50</sup> Tesis 724, con rubro “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN” en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, octava época, Tomo III, Parte TCC, p. 536.

<sup>51</sup> Tesis “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU INTERPOSICION SIGNIFICA PARA LOS PARTICULARES NO SOLAMENTE UN DERECHO, SINO TAMBIEN UNA CARGA” en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo I-Segunda Parte-2, p. 578 (Amparo directo 1757/87. Servicio de Vigilancia TUMY, S.A. 19 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos).

<sup>52</sup> *Loc. cit.*

## 2.6. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN EL ESQUEMA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La justicia administrativa podemos ubicarla como uno de los medios de control sobre la Administración pública, los cuales resultan de variadas formas con las que se trata de imponer límites a la actividad de los agentes del poder ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control hacia la Administración pública.<sup>53</sup>

A efecto de tener un marco conceptual que sirva para ubicar a los recursos administrativos dentro de la justicia administrativa, propondré un concepto de ésta y trazaré sus sectores. La justicia administrativa es el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, la cual comprende el conjunto de derechos e intereses legítimos y que puede resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública. Esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado. La justicia administrativa se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido o contencioso-administrativo. Durante mucho tiempo se ha considerado que el término justicia administrativa sólo correspondía al control de la legalidad ejercido por los tribunales encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados. Sin embargo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio han ampliado esa formulación y sostienen que se debe adjudicar a todos los medios de defensa del particular frente a la actuación administrativa.<sup>54</sup> En especial, la obra del doctor Fix-Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al *ombudsman*, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado denominado “medios auxiliares de la jurisdicción administrativa”, cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, a efecto de que puedan resolver de manera expedita los conflictos planteados por los administrados contra los actos administrativos.<sup>55</sup> Además, se está demostrando que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de intereses legítimos, difusos o simples, ya que en los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Cfr. De la Huerta-Portillo, Mario, “El control de la administración” en Cortiñas-Peláez, León (dirección), *Introducción al Derecho Administrativo*, I, segunda edición, México, Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14.

<sup>54</sup> De manera implícita lo hizo Carrillo Flores, Antonio, *op. cit. supra* nota 15, pp. 9-28, y explícitamente Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 11, 12 y 21.

<sup>55</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *loc. cit.*

<sup>56</sup> Cf. Pérez López, Miguel, “La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana” en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, pp. 97-108.

Es necesario que la materia de los recursos administrativos forme parte de la temática de las leyes de procedimiento administrativo. En esta cuestión, las leyes uniformes deben erradicar los recursos dispersos en la legislación administrativa, derogándolos, a fin de establecer uno solo, que permita dar cumplimiento al doble fundamento garante tanto de la actividad administrativa como de los derechos e intereses de los administrados, a que hacen referencia los maestros Fix-Zamudio y Nava Negrete.<sup>57</sup>

De esta manera, se proporciona un marco de certeza y seguridad, al señalar anticipadamente cada formalidad del procedimiento administrativo de tipo contencioso y con ello evitar dilaciones injustificadas, invocación arbitraria de disposiciones jurídicas como legislación supletoria, omisiones legales sobre requisitos de promociones, términos, notificaciones, pruebas, alegatos, impedimentos, suspensión y efectos de las resoluciones. Así, la autoridad queda sujeta a los principios de legalidad y seguridad jurídica, como el particular anticipa el desarrollo procedimental y se obliga a seguir las prescripciones que permitan llevar a cabo dicho desarrollo adjetivo en forma ordenada hacia un determinado fin.

Como quedó dicho, las leyes de procedimiento administrativo dejan un recurso común, con lo que se evita la proliferación asistemática y asimétrica de este medio de defensa. Carente de sistema porque unos recursos son ante la misma autoridad emisora del acto impugnado, otros son jerárquicos y otros más son jerárquicamente impropios; todos con distintas denominaciones, que a final de cuentas es lo de menos; inclusive hubo casos de recursos contra resoluciones de recurso (como en la abrogada Ley Federal de Aguas) o la multiplicidad de recursos cuando basta con uno solo (v. gr. Código Financiero del Distrito Federal en su versión original de 1995<sup>58</sup> que establecía tres recursos, perfectamente asimilables en uno solo, como finalmente ocurrió en las reformas a dicho Código en 2000,<sup>59</sup> o el extraño caso de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y de sus municipios de 2000 que prevé dos recursos: de revisión y de inconformidad).<sup>60</sup> Asimétrica cuando algunos recursos son obligatorios y otros optativos; cuando unos tienen apoyo en la ley y otros en los reglamentos de ejecución; cuando los ordenamientos que regulan recursos son prolijos en detallar las formalidades procedimentales, mientras otros son escuetos en prescribir las fases del recurso; cuando en los ordenamientos de los recursos se prevé la suspensión como la medida cautelar, con mayores o menores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo, y otros ordenamientos ni siquiera mencionan tal

---

<sup>57</sup> Respecto a los beneficios de las leyes uniformes de procedimiento administrativo, *vid.* Pérez López, Miguel, "Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 5, 1999, pp. 315-320.

<sup>58</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994.

<sup>59</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 31 de diciembre de 2000.

<sup>60</sup> *Diario Oficial "El Estado de Jalisco"* de 17 de julio de 2000.

medida; o cuando se invocan infundadamente leyes procesales civiles o de otro ámbito en la misma materia (como ocurría con el Código Fiscal de la Federación en las leyes hacendarias locales).

La idea del recurso común implica una tarea de defoliación normativa, sin que se vea alterada por excepciones trastornadoras de esa idea incorporadas a la vida jurídica, por muy importantes que sean alegadas las distintas materias administrativas. Los antecedentes del recurso administrativo común están en el recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación de 1938 (reforzado con el establecimiento de un solo recurso fiscal en el Código Tributario Federal a partir de los noventa), en las disposiciones del Código Administrativo del Estado de Chihuahua de 1974 y en las leyes orgánicas municipales que establecieron recursos comunes en dicha materia.

El planteamiento dominante en la doctrina para establecer un recurso común<sup>61</sup> se concretó con la expedición de la Ley Federal Procedimiento Administrativo,<sup>62</sup> donde surge el recurso de revisión (artículo 83) y son derogados todos los recursos previstos en la legislación administrativa federal en las materias donde resultaba aplicable la nueva ley (segundo transitorio). En la iniciativa de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, presentada por el diputado Fauzi Handam Amad, se expuso la justificación de contar con un recurso único y la consecuente derogación de toda la gama de recursos administrativos dispersos en la difusa legislación administrativa federal:

El Título Cuarto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las

---

<sup>61</sup> Fraga, Gabino, *op. cit. supra* nota 11, pp. 257-262; Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 47-48; *id.*, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en *Memoria El Colegio Nacional*, 1993, México, pp. 245-273; Hamdan Amad, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257-267; Ruiz Massieu, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281-297; Osornio Corrés, Francisco Javier, "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237-251; Serrano Migallón, Fernando, *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Porrúa, 1991; y Pérez López, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo", en *Vínculo jurídico*, núm. 19, julio-septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.

<sup>62</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 4 de agosto de 1994. Sobre la LFPA se ha producido una considerable biblio-hemerografía: Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano y Venegas Huerta, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Porrúa, 1996; Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Porrúa, 1996; Mansilla y Mejía, María Elena, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México, Oxford, 1999; Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 4, pp. 131-138; González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal. Segunda edición ampliada al estudio de la ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, 3ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2000; Nava Negrete, Alfonso, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Porrúa, 1996, pp. 411-427; Pérez López, Miguel, *op. cit. supra* nota 45; *id.*, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Porrúa, 1995, pp. 291-208; *id.*, "El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, número 24, 2000, p. 379-412; Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 81-84, e *id.*, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. cit.*, pp. 381-404.

causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos.

Con la propuesta del distinguido profesor de Derecho administrativo de la Escuela Libre de Derecho se plasma uno de los principios de las leyes de procedimiento administrativo: el principio de unidad.<sup>63</sup>

El ordenamiento federal influyó decisivamente en la expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>64</sup> y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México,<sup>65</sup> este último de tipo totalizador que abarca a la materia tributaria, que está excluida en las leyes federal y distrital, y a los actos de las autoridades municipales y de los entes paraestatales locales y municipales mexiquenses. Después se han generado más ordenamientos legales estatales cuyo objeto ha sido el procedimiento administrativo con un capítulo especial sobre el recurso administrativo único: Aguascalientes,<sup>66</sup> Durango,<sup>67</sup> Morelos,<sup>68</sup> Nayarit,<sup>69</sup> Querétaro,<sup>70</sup> San Luis Potosí,<sup>71</sup> Veracruz<sup>72</sup> y Michoacán.<sup>73</sup> La más reciente es la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora que también unifica la impugnación en sede administrativa mediante el recurso de inconformidad (7 de febrero de 2008). De esta manera se ha llevado a cabo una espaciada política legislativa de eliminar recursos administrativos previstos legal y reglamentariamente, reduciendo el número de los recursos a sólo aquellas materias especializadas que los justifiquen.

En lo tocante al recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Vázquez Alfaro dice, con justeza, que “está llamado a ser el recurso de derecho común que requiere el derecho administrativo mexicano.”<sup>74</sup>

---

<sup>63</sup> Como antecedente doctrinal directo de la LFPA, *cf.* Hamdan Amad, Fauzi, “Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa” en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257-267.

<sup>64</sup> *Diario Oficial* de la *Federación* de 19 de diciembre de 1995.

<sup>65</sup> *Gaceta del Gobierno* de 7 de febrero de 1997.

<sup>66</sup> Los artículos 91 a 98 de Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes se refieren al recurso de inconformidad (*Periódico Oficial del Estado* de 14 de febrero de 1999).

<sup>67</sup> Los artículos 81 a 97 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Durango se refieren al recurso de inconformidad (*Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de 11 de marzo de 2004).

<sup>68</sup> En lugar de ser una ley aplicable a cualquier procedimiento administrativo (contencioso o no contencioso), la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos (*Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* de 6 de septiembre de 2000) tiene por objeto regular un procedimiento administrativo de impugnación de los actos administrativos dictados o ejecutados por los servidores públicos de la administración pública estatal o municipal (artículo 1), más que establecer las garantías para los administrados que deben gozar en los procedimientos administrativos.

<sup>69</sup> Los artículos 115 a 129 de Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit consagran el recurso de inconformidad (*Periódico Oficial* del Estado de Nayarit de 14 de febrero de 1999).

<sup>70</sup> El recurso de revisión previsto en los artículos 109 a 119 de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y Municipios publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”* de 29 de septiembre de 2003.

<sup>71</sup> Los artículos 90 a 108 de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y Municipios publicada en el *Periódico Oficial* del Estado de San Luis Potosí de 27 de marzo de 2001.

<sup>72</sup> El recurso de revocación está regulado en los artículos 260 a 277 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la *Gaceta Oficial del Estado* del 29 de enero de 2001.

<sup>73</sup> Recurso de revisión regulado en los artículos 128 a 137 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo* de 23 de agosto de 2007.

<sup>74</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 83.

## **2.7. LA OPCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

Esta es una cuestión preconizada por la doctrina administrativa y atacada desde algunos sectores de las administraciones públicas. Fix-Zamudio ha sido adalid de esta postura,<sup>75</sup> precisamente a partir de la experiencia que ha demostrado la asunción de posturas tendentes a convertir a los recursos administrativos en “trampas” procedimentales para los administrados, a pesar de las admoniciones jurisprudenciales. Cuando el recurso es obligatorio, el particular afectado debe agotarlo para, en caso de persistir la lesión a sus derechos, acudir posteriormente a la instancia jurisdiccional correspondiente en ejercicio de su derecho de acción. Es práctica común y lamentable que en los órganos administrativos se asuma una actitud política de confirmar los actos impugnados mediante un recurso administrativo, a partir de una indebida concepción de la lealtad, simplemente por la consigna de no aceptar las impugnaciones de los gobernados o si en el órgano encargado de resolver el recurso se desconoce la técnica del Derecho administrativo. Lo anterior no significa que forzosamente el afectado decida mejor impetrar a los tribunales competentes, en desmedro del recurso, sino permitirle una amplitud de su derecho a la defensa, pues si considera por el afectado que es mejor acudir al recurso, no sería sensato vedarle la vía en sede administrativa, si considera que es provechoso para sus intereses, así como beneficiar, al mismo tiempo, la eficiencia y la legalidad de la función ejecutiva.

## **2.8. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS REFORMAS.**

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo tuvo el mérito, entre otras cuestiones, de uniformar a los recursos administrativos dispersos en la legislación aplicada por la Administración pública federal. Esto también trascendió al ámbito de aplicación del recurso de revisión. El citado recurso fue jerárquico: interpuesto ante la autoridad emisora y resuelto ante el superior jerárquico. El recurso fue considerado como optativo, ante la disyunción de que fuese interpuesto “o intentar las vías judiciales correspondientes”, señalándose la impugnación de los actos de trámite (artículo 84), el plazo para interponer el recurso (artículo 85), los requisitos del escrito de interposición (artículo 86), la suspensión (artículo 87), las causales de desechamiento (artículo 88), la improcedencia de la vía administrativa (artículo 89), las causales de sobreseimiento del recurso (artículo 90), los efectos de la resolución (artículo 91), los principios de la resolución del recurso de revisión (artículo 92), el principio de estricto derecho (artículo 93) y la impugnación de la negativa ficta del recurso (artículo 94). La Ley Federal del Procedimiento Administrativo tuvo una primera reforma que afectó al recurso de revisión en

---

<sup>75</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 48-51.



cuanto a prever el supuesto de que si se combatía un acto administrativo de un titular de un órgano de la administración, este mismo sería el competente para resolver el recurso.<sup>76</sup> Con ello, el recurso de revisión sería resuelto por los superiores jerárquicos de los emisores y por los titulares ante la impugnación de los actos propios (reforma del segundo párrafo del artículo 86). También se incorporó la figura de la prevención dentro de las disposiciones dedicadas a regular el procedimiento general que son aplicables al recurso, a efecto de que, en caso de faltar algún requisito en el escrito de interposición, se advierta al interesado para que subsane las omisiones en un término de cinco días, si no sería desechado el escrito inicial (artículo 17-A) y que, salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste una petición empezarán a correr al día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente (artículo 17-B). En cuanto a las notificaciones, se adicionó al artículo 35 con un párrafo en donde se estableció que “salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo”.

La segunda reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo<sup>77</sup>, dedicada abundantemente a la mejora regulatoria, tuvo una particular incidencia para el recurso de revisión, en cuanto a lo siguiente:

- 1) ampliación de los ámbitos orgánicos y material de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo: se aplicará a los organismos descentralizados cuando ejerzan actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo (segundo párrafo del artículo 1);
- 2) formalidades específicas respecto a documentación anexa a las promociones y a información necesaria para el desarrollo del procedimiento (artículo 15-A);
- 3) disminución del plazo para derivar la negativa ficta: de cuatro meses a tres, lo cual empata este supuesto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo con el del Código Fiscal Federal (artículo 17);
- 4) algunos detalles puntillosos en cuanto a la prevención (artículo 17-A); y
- 5) una nueva redacción del artículo 83, auspiciada por la Cámara de origen, contradictoria con el reformado segundo párrafo del artículo 1, al restringir los

---

<sup>76</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1996.

<sup>77</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 19 de abril de 2000.

alcances de la procedencia del recurso sólo contra los actos y resoluciones de la administración pública centralizada federal.

La tercera reforma<sup>78</sup> atendió las valoraciones expuestas por la Segunda Sala del Máximo Tribunal expresados en su jurisprudencia 2ª/J 139/99, en cuanto a reconocer la confusión del término “vías judiciales” del artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por lo que fue sustituido por el de “vía jurisdiccional”, para quedar así:

Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que ponga fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Además, en el segundo transitorio de la tercera reforma fue propuesta la derogación de las disposiciones que se opongan a lo establecido en el decreto de reformas, mientras que los recursos administrativos ante organismos descentralizados en trámite a la entrada en vigor de dicho decreto, serán resueltos conforme a la ley aplicable a la entrada en vigor. La reforma amplía considerablemente los alcances del recurso de revisión a los nuevos ámbitos de aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (organismos descentralizados, servicios que el Estado preste de manera exclusiva y contratos administrativos).

En la tercera reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se engarzaron con las nuevas leyes de los contratos administrativos: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de enero del 2000. Las nuevas leyes deberán asumir al recurso de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo como el medio de impugnación común en el ámbito interno de la administración Pública. Igualmente, y de acuerdo con la teleología expuesta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, con esto se extiende la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la

---

<sup>78</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 30 de mayo de 2000.

Federación para conocer de los conflictos suscitados en materia de los contratos previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tanto cuando se trata de dependencias de la administración centralizada como de los organismos descentralizados.

La tercera reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo omitió referirse de forma expresa al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para emplear el genérico término de “la vía jurisdiccional que corresponda”. Aun con el cambio legislativo, subsiste la argumentación desenvuelta por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, para justificar la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso de abstención del agotamiento del recurso de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Nada mejor que la claridad legal que evite cargas innecesarias de trabajo del máximo intérprete judicial del país.

En la cuarta reforma, publicada en el diario oficial de la federación el día 15 de diciembre del año 2011, se adiciono un artículo 69 C BIS, para quedar como sigue:

Artículo 69 C Bis.- Asimismo, a efecto de facilitar las gestiones de los interesados frente a las autoridades y evitar duplicidad de información en trámites y crear sinergias entre las diversas bases de datos, las dependencias y organismos descentralizados que estén vinculados en la realización de procedimientos administrativos relacionados con la apertura y operación de empresas, estarán obligados a coordinarse con la Secretaría de Economía, para el cumplimiento de dichos fines. La Secretaría de Economía tendrá la facultad de organizar, unificar e implementar el sistema informático que preverá expedientes electrónicos empresariales.

Los expedientes electrónicos empresariales se compondrán, por lo menos, del conjunto de información y documentos electrónicos generados por la autoridad y por el interesado relativas a éste y que se requieren para la realización de cualquier trámite ante la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada.

La información y documentos electrónicos contenidos en el expediente electrónico gozarán, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar, de equivalencia funcional en relación con la información y documentación en medios no electrónicos, siempre que la información y los documentos electrónicos originales se encuentren en poder de la Administración Pública Federal o cuando cuenten con la firma digital de las personas facultadas para generarlos o cuando hayan sido verificados por la autoridad requirente.

Las normas reglamentarias del expediente electrónico empresarial desarrollarán, entre otros, los procedimientos y requisitos técnicos del mismo.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Economía, podrá celebrar convenios con los Estados y Municipios del país que deseen incorporarse al sistema electrónico de apertura y operación de empresas que se ha mencionado en los párrafos anteriores.

Actualmente en la quinta y última reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación el día 09 de abril del año 2012, se han reformado los artículos 69 C, quinto párrafo, 69-E, primer párrafo; 69-F, tercer párrafo; y 70-A, último párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 69-C.....

“La certificación de los medios de identificación electrónica del promovente, así como la verificación de la fecha y hora de recepción de las promociones o solicitudes y de la autenticidad de las manifestaciones vertidas en las mismas, deberán hacerse por las dependencias u organismo descentralizados, bajo su responsabilidad, y de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública.”

“Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:”

Artículo 69-F...

“El consejo estará integrado por los titulares de las Secretarías de Economía quien lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

Artículo 70-A...

“La Comisión Federal de Mejora Regulatoria informará a la Secretaría de la Función Pública de los casos que tenga conocimiento sobre algún incumplimiento a lo previsto en esta Ley y su reglamento.”

## 2.8.1. LA EFECTIVIDAD DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Al expedir la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador federal, en su gran mayoría, respetó la esencia de las hipótesis jurídicas previstas en el Código Fiscal Federal, aunque en algunos casos insertó nuevas figuras tales como la variación de la litis cuando se impugne la resolución recaída a un recurso de revocación en la que se tenga por no interpuesto o se deseche por improcedente; en estos casos, conforme a la ley vigente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá pronunciarse en primer término en cuanto a la procedencia del recurso y con posterioridad en relación con el fondo del asunto -claro, siempre y cuando se hagan valer conceptos de impugnación- (art. 1, último párrafo, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo), o con la impugnación de actos administrativos generales con rango inferior a los reglamentos (decretos, resoluciones y reglas generales), sean autoaplicativos o heteroaplicativos, y sólo por lo que se refiere al aspecto de legalidad (artículo 2, segundo párrafo, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo), entre otros supuestos.

En relación con el tema que se analiza, el legislador federal en el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, contrariamente a lo dicho en el párrafo precedente, no sólo no conservó lo previsto en el artículo 208 bis del Código Fiscal Federal vigente hasta 2005, que preveía la figura de la suspensión del acto impugnado y que había dado buenos resultados<sup>79</sup>, la cual, incluso sirvió para que el contencioso administrativo superara la prueba de definitividad realizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>80</sup>, sino que estableció una regulación por demás excesiva, en cuanto a los requisitos para la suspensión de las resoluciones impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esto se hizo patente en el estudio realizado por la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 39/2007<sup>81</sup>. En la ejecutoria correspondiente, se realiza un estudio comparativo de los requisitos previstos en el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y los artículos 124<sup>82</sup>, 125<sup>83</sup> y 135<sup>84</sup> de

---

<sup>79</sup> Vid. la jurisprudencia 2a./J. 154/2002. "SUSPENSIÓN CONTRA RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 208-BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDERLA, QUE LA LEY DE AMPARO". [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, enero de 2003, p. 722, núm. De reg. 185,044].

<sup>80</sup> Vid. la jurisprudencia 2a./J. 155/2002. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL JUICIO CORRESPONDIENTE DEBE AGOTARSE, PREVIAMENTE AL AMPARO, AL NO PREVER LA LEY DEL ACTO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY QUE RIGE EL JUICIO DE GARANTÍAS". [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, enero de 2003, p. 576, núm. de reg. 185,065].

<sup>81</sup> Ejecutoria publicada en Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo xxv, mayo de 2007, p. 1104, reg. 20,170.

<sup>82</sup> actualmente artículo 128 de la nueva Ley de Amparo de fecha 02 de abril del año 2013.

<sup>83</sup> actualmente artículo 132 de la nueva Ley de Amparo de fecha 02 de abril del año 2013.

<sup>84</sup> sigue siendo el mismo numeral pero fue reformado con la entrada en vigor de la nueva ley de amparo de fecha 02 de abril del año 2013.

la Ley de Amparo, que prevén los requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnados en el procedimiento contencioso administrativo y en el juicio de amparo indirecto, y se llega a la conclusión de que como el primer precepto establece mayores requisitos para conceder la medida cautelar, no existe la obligación de agotar el procedimiento mencionado en términos de la diverso numeral 73, fracción XV, de la Ley de Amparo<sup>85</sup>.

Conviene mencionar que de la lectura de la ejecutoria por la que se resuelve la contradicción de tesis que se estudia, se observa que los respectivos criterios discordantes provienen de la impugnación en amparo de resoluciones dictadas por autoridades administrativas, en concreto, de un general de brigada DEM, comisionado de la Policía Federal Preventiva dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, y del presidente de la Comisión Reguladora de Energía dependiente de la secretaría del ramo respectivo. Esto, como se verá más adelante, tendrá consecuencias en la primitiva competencia fiscal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la afectará de manera sustancial, porque con el fallo de la Corte que se estudia no se precisó si la excepción al principio de definitividad rige sólo respecto de la materia administrativa o también sobre la materia tributaria.

Precisado lo anterior, a partir del establecimiento de esta excepción al principio de definitividad que excluye la promoción del procedimiento contencioso administrativo como medio de defensa ordinario que debe hacerse valer previamente al juicio de amparo, es que debe juzgarse la eficacia o ineficacia del citado procedimiento. Para llevar a cabo tal empresa, se utilizarán como parámetros de medición los aspectos relativos a la suspensión de los actos impugnados en cada uno de los medios de defensa mencionados, en atención a que la mayor exigencia cuantitativa de los requisitos para conceder la medida cautelar es la medida de valoración prevista por el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo<sup>86</sup>, para el surtimiento de la excepción al principio de definitividad en materia de amparo.

Respecto a la posibilidad de suspender el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, la Ley de Amparo en su Capítulo III, Título Segundo, Libro Primero<sup>87</sup>, establece determinadas condiciones y requisitos para tal efecto. Por tener relación directa con el tema que nos ocupa, sólo se analizarán las previstas en los artículos 124, 125 y 135.

El primer precepto establece la denominada suspensión a petición de parte, previendo como requisitos para concederla: 1. que la solicite el quejoso; 2. que no

---

<sup>85</sup> actualmente artículo 61 fracción XXI de la nueva ley de amparo de fecha 02 de abril del año 2013.

<sup>86</sup> Actualmente artículo 61 fracción XXI de la nueva ley de amparo de fecha 02 de abril del año 2013.

<sup>87</sup> Actualmente Sección Tercera, Suspensión del Acto Reclamado, Primera Parte, Reglas Generales.

se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, enunciando ejemplificativamente la ley los casos en que se dan tales supuestos, y 3. que los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución de los actos reclamados sean de difícil reparación. Además, por prevención del último párrafo del precepto que se analiza, el juez de distrito, al conceder la medida cautelar, procurará fijar sus efectos y adoptará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la conclusión del juicio.

El segundo de los citados artículos prevé que cuando sea procedente la suspensión y se puedan ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá tal medida cuando el quejoso otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se ocasionaron si no se obtiene la sentencia que conceda el amparo.

El último precepto, el cual parece por lo menos de dudosa constitucionalidad<sup>88</sup>, establece la facultad discrecional del juez federal para conceder la suspensión cuando el amparo se solicite en contra de contribuciones y aprovechamientos y los requisitos para el surtimiento de efectividad de tal medida<sup>89</sup>.

En cuanto a la suspensión en el procedimiento contencioso administrativo, el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece la posibilidad del actor de solicitarla en los siguientes supuestos: 1. Cuando la autoridad niegue la suspensión; 2. Rechace la garantía ofrecida; o 3. Reinicie la ejecución.

Para tal efecto, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) solicitarla en el momento de presentar la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes del dictado de la sentencia en el procedimiento respectivo, ante la sala que conozca del mismo;

---

<sup>88</sup> Aunque no es momento de explicitar el porqué tal precepto pudiera resultar inconstitucional, cabe mencionar que, a la luz de los artículos 14 y 17 de la CPEUM, resulta por lo menos opinable el que el legislador haya suprimido las causas por las cuales no se tenía que depositar la totalidad en efectivo del monto de las contribuciones cuya suspensión se solicitaba. Ahora se tienen que garantizar no sólo éstas sino también las multas y los accesorios que llegaren a "causarse" para asegurar el interés fiscal, pudiendo hacer efectivos los depósitos realizados cuando se niegue o sobresea el juicio de amparo respectivo o cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión. Y no hay por qué asustarse de que una disposición de la Ley de Amparo pudiera resultar inconstitucional, pues basta con acudir a los antecedentes que fincaron la procedencia del amparo directo (amparo-casación o amparo judicial), para juzgar que es posible tal transgresión; en tal sentido, *vid.* José Luis Soberanes Fernández, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002, pp. 309-335.

<sup>89</sup> "De no constituirse el depósito previo, ahora requerido en forma invariable por la Ley de Amparo como se ha dicho, el juicio de garantías tendrá inicio y trámite pero sin decretamiento de la suspensión de los actos reclamados, de manera tal que durante su secuela, que cada vez es más dilatada por las instancias agotables y por los frecuentes reenvíos de los expedientes cuando los fallos intermedios son 'para efectos', es posible que se consuma la ejecución fiscal y quede sin materia el asunto en lo principal, lo cual es una absoluta injusticia en contra de los quejosos que no cuentan con numerario para ponerlo a disposición de los entes hacendarios antes de empezar su defensa o durante el curso del procedimiento. Todo esto conduce al planteamiento de las siguientes interrogantes: — ¿Hay un concierto de los órganos legislativos, federales y locales, para sangrar a los contribuyentes que decidan defender sus derechos? — ¿Se trata de interferir la interposición de recursos, juicios y otras acciones jurisdiccionales en el terreno tributario? — ¿La misma tónica se irá introduciendo en los Estados de la República? — ¿A qué obedece dicho conato, que viene alterar nuestro sistema tradicional y equilibrado en materia de garantía del interés fiscal? — ¿Cuál es la finalidad de retornar al principio de *solve et repete* ya propiamente superado a nivel mundial? — ¿Qué sentido tiene lesionar económicamente a los contribuyentes en general y a los entes públicos que tienen ese carácter con medidas como la comentada, cuando la competencia mundial es inclemente? — ¿Por qué los órganos legislativos en vez de centrar su atención en cuestiones verdaderamente trascendentes que a todos nos beneficien la fijan en desafortunadas nimiedades como las aquí comentadas? — En síntesis, ¿de qué se trata?" Iván Rueda Heduán, "Legisladores vs. contribuyentes", en *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Año VIII, número 21, junio 2006, pp. 209 y 210.

b) acompañar las copias de la solicitud y pruebas para la "carpeta de suspensión" y para correr traslado a cada una de las partes;

c) ofrecer pruebas relativas a los supuestos por los cuales se solicita la suspensión;

d) ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el citado procedimiento; tales documentos deberán expedirse a favor de la parte contraria o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o indemnización;

e) en el caso de solicitudes en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del "acto reclamado"<sup>90</sup>, la cual surtirá efectos si se ha constituido o se constituye garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables. En este caso el órgano jurisdiccional estará facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes supuestos: 1. si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y 2. si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del créditos;

f) motivar la solicitud de la suspensión, y en su caso, los perjuicios que se causarían de concederse la misma a los terceros.

El trámite de la suspensión será por cuerda separada de acuerdo a lo dispuesto en las disposiciones del capítulo correspondiente. El magistrado instructor, en el auto que acuerde la suspensión, podrá decretarla provisionalmente siempre y cuando con tal medida no se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable;

b) que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión; y,

c) que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Al utilizar la fracción VI del referido precepto, la locución señalada, es por demás evidente la vulgar copia que se hizo de los aspectos relativos a la suspensión en materia de amparo.

<sup>91</sup> A este respecto es igualmente aplicable lo dicho en el pie de página anterior.



El auto que decreta la medida cautelar podrá impugnarse por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda. A este respecto, cabe señalar que el demandante puede impugnarlo vía amparo indirecto, porque dentro "de la vía" que corresponda no puede entenderse el procedimiento contencioso administrativo.

Respecto a la posibilidad de que en la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite no se prevea ante la autoridad ejecutora tal medida tendrá el alcance que indique el magistrado instructor o la sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme. Mientras no se dicte ésta, la sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique. En caso de que el solicitante obtenga sentencia firme favorable, la sala ordenará la cancelación o liberación, según sea el caso, de la garantía otorgada.

En el supuesto de que la sentencia le sea desfavorable, a petición de la parte contraria o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o sufrieron daños, la sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el tribunal. También se establece como requisito para solicitar la suspensión el que sea promovida por la autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida. Qué quiere decirse con esto: ¿qué puede solicitar la suspensión de un acto propio la autoridad demandada por haberlo suspendido indebidamente? o sea ¿que se suspenda lo suspendido?

En relación con el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desestimó los argumentos relativos a que violaba el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>92</sup>.

La comparación de la Ley de Amparo y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo arroja como resultado que tanto en el juicio de amparo como en el procedimiento contencioso administrativo existe la figura de la suspensión; al respecto, en opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ambas regulaciones normativas son coincidentes en los siguientes aspectos:

- La suspensión de los actos puede solicitarse en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia.

---

<sup>92</sup> Vid. la tesis 1a. CXLVII/2007. "SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER EN QUÉ CASOS PUEDE SOLICITARSE, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA". [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, julio de 2007, p. 271, núm. de reg. 171,904].

- En la solicitud deben acompañarse copias, tanto de la promoción como de las documentales que se ofrezcan, para correr traslado a las partes.
- Tratándose de la solicitud de la suspensión contra actos que involucren determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, se concede previa garantía o depósito.
- La garantía o depósito puede reducirse de acuerdo a la capacidad económica del quejoso, o si se trata de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa al pago del crédito.
- La suspensión se tramita por cuerda separada.
- Se otorga la suspensión si no se afecta el interés social; si no se contravienen disposiciones de orden público; si no queda sin materia el juicio; cuando los actos no se hayan consumado irreparablemente, y si se causan al demandante daños mayores en caso de no decretarse.
- Se prevé la posibilidad de impugnar el auto que decreta o niega la suspensión.
- Si la ley del acto no prevé la suspensión ante autoridad ejecutora, dicha medida podrá decretarse y subsistirá hasta que no se modifique o revoque y hasta que se emita sentencia firme.
- Mientras no se pronuncie sentencia en el juicio, se podrá modificar o revocar la resolución que decretó o negó la suspensión.
- Si se obtiene sentencia firme favorable, el solicitante de la suspensión podrá recuperar la garantía otorgada, pero si le es desfavorable, se hará efectiva la garantía<sup>93</sup>.

Sin embargo, en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se exigen mayores requisitos para suspender los actos reclamados o impugnados. Tales requisitos son, según el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los siguientes:

1. Circunscribe la posibilidad de solicitar la suspensión del acto administrativo, a los supuestos en que la autoridad ejecutora niega la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución (párrafo primero).

---

<sup>93</sup> Vid. la ejecutoria por la cual se resuelve la contradicción de tesis que se estudia.

2. Obliga al solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de 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, únicas admisibles en la suspensión (fracción III).

3. Para solicitar la suspensión, se obliga a ofrecer garantía mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar daños o indemnizar 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 mencionadas (fracciones IV y V).

4. Se obliga a exponer en el escrito de solicitud de la suspensión, las razones por las cuales se considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite (fracción VII).

5. Condiciona el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado (fracción IX, inciso c).

6. Establece que se otorga la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida (fracción XIV)<sup>94</sup>.

Por exigirse en el contencioso administrativo los mencionados requisitos, se actualiza la excepción al principio de definitividad previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo; por lo tanto, no es necesario agotarlo para impugnar en amparo indirecto las resoluciones objeto de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así valorados los anteriores aspectos, se tiene entonces que el procedimiento contencioso administrativo, con la regulación normativa prevista en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es ineficaz como de medio de defensa a favor de los administrados en contra de los actos de la Administración, pues no permite suspender con menores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo, los actos impugnados materia de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por ello, resulta más conveniente acudir al juicio de amparo indirecto.

Aquí es importante señalar una diferencia fundamental, relativa a la materia que se impugna en cada uno de los medios de defensa aludidos, pues en el juicio de

---

<sup>94</sup> *Ídem.*

amparo la materia sobre la cual versa la litis es sobre aspectos de constitucionalidad, ya directa, ya indirecta a través de los artículos 14 y 16 de la Mexicanos; por su parte, en el procedimiento contencioso administrativo, los aspectos debatidos son de mera legalidad. Por ello, como se precisó con antelación, un sector de la doctrina afirma que el contencioso administrativo de plena jurisdicción se ventila ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación<sup>95</sup>.

Señalada la anterior diferencia, se tiene que en tratándose de la impugnación de actos administrativos en general, resulta más conveniente combatirlos mediante el juicio de amparo indirecto, porque los requisitos exigidos en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo para suspenderlos son menores que los establecidos en el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y, por tanto, se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

En el supuesto mencionado, el juicio de amparo indirecto viene a funcionar -materialmente hablando- como contencioso administrativo de anulación y de plena jurisdicción, y a desempeñar el papel que le debería corresponder al procedimiento contencioso administrativo -formalmente hablando, por supuesto- ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este fenómeno no acontecía con la regulación prevista en el Código Fiscal Federal vigente hasta 2005, y que originó que el amparo perdiera "su relevancia como medio de control de cuestiones de legalidad"<sup>96</sup>, lo que fue visto por un sector de la doctrina como una "mutilación al principio de impartición de justicia pronta y expedita y el fin del amparo indirecto en materia administrativa"<sup>97</sup>, por haberse establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una jurisprudencia<sup>98</sup> que terminaba con éste, transfiriendo la competencia para conocer de la impugnación de los actos de la Administración al Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa a través del procedimiento contencioso administrativo.

La razón de ser de la anterior conveniencia, que más que nada resulta fortuita, es atribuible al legislador, porque al diseñar el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, lo único que hizo fue mezclar y condensar, con una pésima técnica legislativa, los supuestos previstos en los diversos artículos 208 bis, 227 y 228 del Código Fiscal Federal vigente hasta el 2005, sin advertir que el primero se refería al supuesto de la suspensión de la ejecución del acto impugnado y los siguientes al incidente de suspensión del

---

<sup>95</sup> *Vid. supra* nota 16.

<sup>96</sup> Héctor Fix Fierro.

<sup>97</sup> Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco J. Venegas Huerta.

<sup>98</sup> *Vid. la jurisprudencia* 2a./J. 139/99. "REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN". [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, junio de 2000, p. 61, núm. de reg. 191,656].

procedimiento administrativo de ejecución, los cuales aunque tenían en común como materia de regulación la suspensión, respondían a hipótesis diversas. El primer precepto regulaba la suspensión de la ejecución del acto materia del juicio, es decir, del acto cuya suspensión se solicitaba en la demanda que da inicio al contencioso administrativo; y los restantes preceptos, a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución del acto o resolución impugnada, incidente que era procedente cuando la autoridad la negara, no obstante que se hubiese solicitado ante ella cumpliendo los requisitos legales, rechazara la garantía ofrecida o, incluso, suspendido el procedimiento administrativo de ejecución, lo reiniciara.

Esta arbitraria confusión trajo como consecuencia que la suspensión del acto impugnado sólo procediera en los supuestos relativos a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y se exigieran los requisitos relativos a ambos tipos de suspensión, así que ahora en el contencioso administrativo se exigen más requisitos para suspender los actos impugnados que en el juicio de amparo indirecto.

Ahora bien, ¿la misma situación de conveniencia impugnativa viene a presentarse en lo que respecta a la materia tributaria? Para proporcionar una respuesta a la anterior interrogante, debe acudir a la regulación propia de tal materia en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y en la Ley de Amparo, y, principalmente, a los requisitos relativos a la suspensión de las contribuciones que se impugnan por cualquiera de los dos medios de defensa que se estudian.

El artículo 28, fracción VI, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del "acto reclamado", la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Por su parte, el artículo 135 de la Ley de Amparo prescribe que cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o de la tesorería de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento de éste o

bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

La disposición de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo supedita la efectividad de la medida cautelar a la constitución de garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos en las leyes fiscales. Ahora bien, ¿qué debe entenderse por éstas? De la simple lectura de la citada porción normativa, se desprende que utiliza el vocablo mencionado en plural, lo que indica que en más de un ordenamiento fiscal se pueden prever "los medios" para la constitución de la garantía del interés fiscal. La legislación positiva vigente viene a descartar esta interpretación, toda vez que es en el Código Fiscal Federal en donde se prevén los requisitos y medios para la constitución de la garantía del interés fiscal.

Superada entonces la anterior cuestión, e independientemente del análisis de los medios de garantía existentes en el Código Fiscal Federal, éste en los último y penúltimo párrafos del artículo 141 establece la regla específica en tratándose del contencioso tributario, al prever que en los casos en que de acuerdo con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se solicite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la suspensión contra el cobro de contribuciones o aprovechamientos -nótese que el Código Fiscal Federal amplía la competencia para decretar la suspensión más allá de la materia tributaria-, el interés fiscal se deberá asegurar mediante el depósito de las cantidades que se cobren ante la Tesorería de la Federación o la entidad federativa o municipio que corresponda. Para lo cual, el citado tribunal no exigirá el depósito cuando se trate del cobro de sumas que, a juicio del magistrado o sala que deba conocer de la suspensión, excedan la posibilidad del solicitante de la medida, cuando previamente se haya constituido garantía ante la autoridad exactora, o cuando se trate de personas distintas de los causantes obligados directamente al pago. En este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía previstos en el primer párrafo del artículo 141 del Código Fiscal Federal, cubriendo el monto previsto en el segundo párrafo del citado precepto.

La disposición reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la solicitud de suspensión respecto del cobro de contribuciones y aprovechamientos. Adviértase que de una interpretación literal del término copulativo "y" del precepto que se estudia, se llegaría a la situación de limitar enormemente en la práctica la solicitud de suspensión porque no en todos los casos se determinan conjuntamente contribuciones y aprovechamientos, ya que su naturaleza es distinta; empero, al margen de tal posibilidad interpretativa, considero que es posible una interpretación mucho más amplia, permitiendo solicitar la medida cautelar en uno u

otro caso, es decir, cuando se solicite de forma separada la suspensión de contribuciones o de aprovechamientos.

Precisado lo anterior, y partiendo de la posibilidad de solicitar la suspensión cuando únicamente se impugnen en amparo el cobro de contribuciones, tal medida se concederá discrecionalmente por el juez, la que surtirá efectos desde luego, pero para su total efectividad<sup>99</sup> deberá depositarse previamente el total en efectivo de la cantidad<sup>100</sup> a nombre de la Tesorería de la Federación o de la tesorería de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal.

Así, de la simple observación y análisis comparativo de las mencionadas legislaciones, se advierte que en cuanto a la concesión de la medida cautelar, la Ley de Amparo concede la facultad discrecional al juez de distrito para decretarla; en cambio, ni la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo ni el Código Fiscal Federal otorgan tal facultad, lo que se puede entender en el sentido de que una vez exhibida la garantía deberá concederse por el magistrado o la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según corresponda. En este punto debe precisarse que la praxis revela que la medida suspensiva se concede en la gran mayoría de casos por parte de los jueces de distrito<sup>101</sup>, además de que existe jurisprudencia de un tribunal colegiado de circuito que obliga a concederla en tal supuesto<sup>102</sup>; esto no ocurre en el caso del procedimiento contencioso administrativo en donde se litiga el contencioso tributario, primero, porque la entrada en vigor del artículo 28, fracción VI, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo no ha permitido, y ahora con la jurisprudencia que se comenta no permitirá observar su operatividad práctica, y segundo, porque, no existe unanimidad en los criterios sostenidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En relación con la forma de garantía que deberá exhibirse, tanto la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, vía Código Fiscal Federal, como la Ley de Amparo señalan que deberán depositarse las cantidades por concepto de contribuciones. Ahora bien, el mencionado depósito ¿debe ser en efectivo o en otra presentación? Se considera que debe ser en efectivo en concordancia con lo

---

<sup>99</sup> Vid. la jurisprudencia 2a./J. 74/2006. "SUSPENSIÓN PROVISIONAL CUANDO SE RECLAMA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES. SURTE SUS EFECTOS DE INMEDIATO, PERO SU EFECTIVIDAD ESTÁ SUJETA A QUE EL QUEJOSO EXHIBA LA GARANTÍA EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS POR EL JUEZ (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 43/2001)". [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, mayo de 2006, p. 330, núm. De reg. 174,962].

<sup>100</sup> En este supuesto, la forma de garantía mencionada es la única posible; avala lo dicho, la siguiente jurisprudencia 2a./J. 15/2006. "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. EL JUZGADOR NO DEBE DETERMINAR LA NATURALEZA DE LA GARANTÍA QUE EL QUEJOSO HABRÁ DE EXHIBIR PARA QUE AQUÉLLA SURTA EFECTOS, SALVO LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DE AMPARO". [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, marzo de 2006, p. 419, núm. de reg. 175,421].

<sup>101</sup> Medida cautelar que incluso estadísticamente se ha demostrado que "es un incentivo importante para interponer el amparo aun si no se pretende llegar a una resolución de fondo, que es el de lograr una suspensión por un breve lapso". Héctor Fix Fierro.

<sup>102</sup> Al respecto, consúltese la jurisprudencia I.7o.A. 1/27. "SUSPENSIÓN DEBE SER CONCEDIDA POR REGLA GENERAL CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES". [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, p. 1299, núm. De reg. 177,785].

dispuesto en el artículo 135 de la Ley de Amparo; de igual forma, tratándose del procedimiento contencioso administrativo, en los términos de la fracción I del 141 del Código Fiscal Federal, se entiende por efectivo el dinero del que habla este último precepto, aunque existe la posibilidad de que también sea mediante carta de crédito o algunas otras de las formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

Respecto al monto de la garantía, ambos ordenamientos requieren para conceder la suspensión, en el caso de que se solicite contra el cobro de contribuciones, que se deposite la cantidad adeudada. Si bien en la Ley de Amparo se menciona que deberá ser la totalidad y en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo no es así, se entiende que deberá ser por el monto total de lo que por concepto de contribuciones se pretende suspender. Incluso, al analizar los requisitos para garantizar el interés fiscal que establecen los artículos 141, 142 y 144 del Código Fiscal Federal, se desprende que son mayores a los exigidos en la Ley de Amparo, tal y como la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su momento lo consideró, y por ello declaró que no era necesario agotar el contencioso administrativo previamente al amparo para impugnar el cobro de contribuciones<sup>103</sup>.

Por lo que hace a los casos en que se reducirá y dispensará la garantía para conceder la suspensión, se presenta una situación interesante entre la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y el Código Fiscal Federal. La primera establece como supuestos de reducción de la garantía, los siguientes: 1. si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y 2. si se tratare de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito. Al respecto, el Código Fiscal Federal, al que envía la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece como supuestos de dispensa o no exigencia de garantía, los siguientes: 1. cuando se trate del cobro de sumas que, a juicio del magistrado o sala que deba conocer de la suspensión, excedan la posibilidad del solicitante, 2. cuando previamente se haya constituido garantía ante la autoridad exactora, o 3. Cuando se trate de personas distintas de los causantes obligados directamente al pago. En este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía previstos en el primer párrafo del artículo 141 del Código Fiscal Federal, cubriendo el monto previsto en el segundo párrafo del citado precepto.

---

<sup>103</sup> Vid. la jurisprudencia 2a./J. 19/2000. “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”. [Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, marzo de 2000, p. 131, núm. de reg. 192,312].



Como es fácilmente advertible, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece dos supuestos de reducción de la garantía, en tanto que el Código Fiscal Federal prevé tres casos de dispensa de la misma. Aquí se presenta la problemática de analizar a que está obligado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al resolver sobre la suspensión tratándose de contribuciones, ¿a reducir o a no exigir la garantía? Una primera solución al respecto, podría ser que tanto en los dos casos de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo como en el primero y el tercero del Código Fiscal Federal, cualquiera de las dos consecuencias jurídicas podría decretarse, esto es, reducir o dispensar la garantía, en atención a que, en esencia, regulan el mismo supuesto estableciendo consecuencias benéficas al "quejoso" o "interesado", cuando el monto de los créditos por cobrar, a juicio del magistrado o sala, exceda su posibilidad (medida a través de su capacidad económica). Otra posible solución sería aplicar la consecuencia más favorable al contribuyente, y así se bifurcaría en la reducción o dispensa de la garantía. Pasando al segundo supuesto previsto en el Código Fiscal Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si ya se constituyó garantía ante la exactora, deberá omitir la exigencia de garantía.

La Ley de Amparo, por su parte, no establece supuesto alguno de dispensa de la garantía para efectos de la suspensión. Al respecto, cabe hacer la precisión de que, por reforma de 26 de abril de 2007, se eliminaron del artículo 135 de la Ley de Amparo los supuestos referentes a la dispensa de garantía, los cuales eran los mismos que los contenidos en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y en el Código Fiscal Federal, y que, como se comentó con antelación, tal supresión podría considerarse inconstitucional.

Por tanto, de la anterior comparación, se desprende que aunque la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se estudia no hizo la distinción entre la impugnación mediante el juicio contencioso administrativo de los aspectos propiamente administrativos y de los aspectos tributarios, para efectos de la aplicación de la excepción al principio de definitividad, tal criterio rige para ambos sectores y por ello no es necesario que se agote el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de las resoluciones de su competencia (en materia administrativa y tributaria) previamente al amparo. Esto evidencia que una vez más el legislador se equivocó en el diseño de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y en consecuencia dejó sin eficacia alguna al contencioso administrativo tramitado ante aquel tribunal, aunado a su ya de por sí criticable autonomía<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup>—La decantada autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación y el perfil de sus magistrados es muy diferente en 1936 que en 1966. Durante los periodos de gobierno que iniciaron respectivamente en 1976 y 1982, es un hecho que los funcionarios de la Procuraduría Fiscal de la Federación, por sistema eran designados magistrados del Tribunal Fiscal y esa tendencia ha continuado. Nos preguntamos acerca de un hecho, que cada vez que el tribunal festeja un aniversario, en el lugar de honor en el *presidium* se encuentra presente el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, esto nos lleva a pensar que es cuestionable la autonomía de dicho tribunal respecto a las autoridades hacendarías que mantienen el poder de nombramiento". Miguel Acosta Romero, *Derecho administrativo especial*, México, Porrúa, 1999, t. II, p. 661. Muestra de ello resulta que el subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la administración foxista, con anterioridad desempeñaba el cargo de presidente del TEJFA. Aunado a lo anterior, el nombramiento de los magistrados "administrativos" no en todos los casos es el mejor, tal y como el mismo magistrado Alfonso Nava Negrete, uno de los más brillantes exponentes que ha tenido el otrora Tribunal Fiscal de la Federación, ha reconocido al expresar: "Me consta que no todos los que son magistrados, merecen el título de tales, aunque sea difícil reconocerlo. Creo que muchos nombramientos de Magistrados no han sido sólidos, objetivos, como para garantizar esa justicia a la que me he referido. El procedimiento de nombramiento vigente, de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación no es idóneo ya". Alfonso Nava Negrete, "Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación", en *Autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª ed., 1995, p. 10 citado por Arturo Iturbe Rivas, *op. cit.*, p. 90.

Ahora bien, con el fallo que se analiza se pone de relieve que el legislador parece que no ha tenido conocimiento del mismo porque no ha procedido a reformar el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo para que sea procedente la suspensión de los actos impugnados en el procedimiento contencioso administrativo. Esto revela su poca o nula atención a los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los cuales se pone en tela de juicio su trabajo, trayendo como principal consecuencia práctica que los juzgados de distrito en materia administrativa vean incrementada su carga de trabajo al promoverse más juicios de amparo de su competencia, pero no alegando cuestiones de constitucionalidad sino aspectos de legalidad, lo que acorde con un sector de la doctrina sería una buena señal; sin embargo, consideramos que no es así porque precisamente para el estudio de tales aspectos está el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **2.9. LA INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN: TESIS RELEVANTES.**

Después de la mencionada tesis jurisprudencial 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha presentado una tendencia jurisprudencial constante de parte de dicha Sala y de los tribunales colegiados de circuito. En el periodo de enero de 2000 a diciembre de 2007 podemos detectar las siguientes líneas temáticas sobre las que se han pronunciado los tribunales del Poder Judicial de la Federación: 1) la interposición optativa del recurso de revisión, 2) los presupuestos de procedencia del recurso, 3) el ámbito material del recurso, 4) la relación del recurso de revisión con el juicio de amparo, 5) reglas de tramitación del recurso y 6) la improcedencia del recurso de revisión tratándose de actos de autoridades administrativas laborales. Veamos cómo se han dado los criterios del Poder Judicial Federal sobre el recurso, en especial, cuando se trate de jurisprudencia.

## **2.10. LA INTERPOSICIÓN OPTATIVA DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

Como se expresó líneas arriba, se considera que hay una tendencia legislativa por la interposición optativa de los recursos administrativos, a fin de evitar que se conviertan en una “trampa procesal”. En este sentido tendríamos en primer lugar la jurisprudencia 82/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, con rubro **“AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER**

**LA SUSPENSIÓN”**,<sup>105</sup> en donde encontramos que el artículo 87 de la LFPA, en comparación con el artículo 124 de la Ley de Amparo, no exige mayores requisitos para otorgar la suspensión, pues la circunstancia de que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo condicione la medida cautelar a que el recurso sea procedente, no constituye un requisito adicional, en virtud de que por la lógica procesal seguida en *el inicio del juicio de garantías el juez de distrito al recibir la demanda de amparo* “está obligado, en términos de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia, a atender previamente a cualquier otra cuestión, a su procedencia y después a la medida suspensiva, pues de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, deberá desecharla de plano, sin suspender el acto reclamado”.

A continuación tenemos el criterio previsto en la tesis I.13o.A.19 A del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con rubro **“REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LA REFORMA DE MAYO DE DOS MIL AL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO ALTERA EL SENTIDO DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 139/99 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”**,<sup>106</sup> en el que, como se advierte obviamente de su rubro, la tercera reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo mantiene inalterada la opción de que goza el gobernado para intentar la impugnación de actos administrativos que le sean lesivos mediante el recurso de revisión o el juicio ante el Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo al estudio de los documentos integrantes del procedimiento legislativo de dicha tercera reforma, sin que la expresión “vías jurisdiccionales” autorice la posibilidad de interponer el juicio de amparo. Derivada de la misma ejecutoria, tenemos que el citado tribunal colegiado desprendió la tesis **“REVISIÓN ADMINISTRATIVA, REGULADA EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ACTUALIZA NINGUNO DE LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EXPUESTOS EN LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 115/99 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”**,<sup>107</sup> donde sostenía que el recurso de revisión de la LFPA no actualiza ninguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad expuestos en la tesis citada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>108</sup> porque está regulado en una ley formal emanada del Congreso de la Unión sin importar que dicho medio de impugnación en sede administrativa no esté previsto en las leyes especiales procedimentales.

---

<sup>105</sup> Tesis 2a./J. 82/2000 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, p. 49 (Contradicción de tesis 18/2000-SS, 18 de agosto de 2000, cinco votos, ponente: Juan Díaz Romero, Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez).

<sup>106</sup> Tesis I.13o.A.19 A visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, julio de 2001, p. 1141 (Amparo en revisión 2993/2001, Glaxo Group, Ltd. 14 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Marat Paredes Montiel).

<sup>107</sup> Tesis I.13o.A.23 A visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, julio de 2001, p. 1142 (Amparo en revisión 2993/2001, Glaxo Group, Ltd.

<sup>108</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, octubre de 1999, p. 448.

En la tesis I.6o.A.26 A del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro **“AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS. RESULTA PROCEDENTE AUN SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**,<sup>109</sup>, encontramos que la causal de improcedencia de falta de definitividad en el juicio de amparo no se actualiza por no agotar el recurso revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en caso de que regulación de la suspensión del acto impugnado sea deficiente, pues las causales de improcedencia del juicio constitucional deben estar plenamente configuradas en la ley, además de estar plenamente demostradas y no inferirse a base de presunciones, establecerse por analogía o por mayoría de razón. Si se llegase a determinar la improcedencia del proceso de amparo con apoyo en un recurso creado por una ley imperfecta que deja en estado de indefensión al gobernado, de agotar las vías ordinarias (recurso o juicio ante un tribunal administrativo) cuando la ley no establece la suspensión ni define la competencia de la autoridad, para este efecto, se dejaría en estado de inseguridad jurídica al particular. La razón de la tesis es que la imperfección legal de los medios de defensa ordinarios no debe servir como fundamento de la improcedencia de la vía constitucional.<sup>110</sup> 14 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Marat Paredes Montiel).

La tesis 1o.A.15 A del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro **“LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PARTICULAR DE AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN SU ARTÍCULO 83, ANTES DE ACUDIR AL AMPARO”**,<sup>111</sup> destaca por resaltar terminológicamente el carácter optativo del recurso de revisión a partir del vocablo “podrán” y el empleo de la conjunción disyuntiva “o” en el primer párrafo del artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo original y que se ha mantenido en los textos reformados en el año 2000, aunque la tesis sostiene que la frase “vías judiciales” del texto original del artículo 83 debería entenderse como la posibilidad de interponer el juicio de amparo, cuestión superada en la multicitada tesis 139/99 de la Segunda Sala.

En virtud de la extensión del ámbito orgánico de aplicación de la Ley Federal del

---

<sup>109</sup> Tesis I.6o.A.26 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, p. 1211 (Amparo en revisión 676/2001. Societé Des Produits Nestlé, S.A. 28 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretaria: Rocío Balderas Fernández).

<sup>110</sup> Correlativa a este criterio puede verse la tesis XXI.1o.36 A del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, de rubro “REVISIÓN, RECURSO ADMINISTRATIVO DE. TRATÁN-DOSE DEL PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AL SER OP-TATIVO, NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO”, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, diciembre de 1997, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 691 (Amparo en revisión 265/97. Transporte Terrestre Paraíso Aeropuerto Acapulco, S.A. de C.V. 12 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Joaquín Dzib Núñez. Secretario: Salvador Vázquez Vargas).

<sup>111</sup> Tesis I.1o.A.15 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, abril de 1997, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1211 (Amparo en revisión 3751/96, Maricela Díaz Tello, 6 de diciembre de 1996, Unanimidad de votos, Ponente: Samuel Hernández Viazcán, Secretario: Serafín Contreras Balderas, y Amparo en revisión 3061/96, Effem México, Inc. y Compañía, S. en C. de C.V., 16 de octubre de 1996, Unanimidad de votos, Ponente: Samuel Hernández Viazcán, Secretaria: Olivia Escudero Contreras).

Procedimiento Administrativo, al extender su radio aplicativo a los organismos descentralizados, se han producido tesis donde se destaca la opción del recurso de revisión interpuesto contra los actos administrativos de autoridad de dichas entidades paraestatales. Son los casos de las siguientes tesis:

La tesis I.8o.A.59 A con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”** del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito <sup>112</sup> y la tesis V.2o.61 A con rubro **“RECURSOS. TRATÁNDOSE DE ENTIDADES PARAESTATALES DEL GOBIERNO FEDERAL, COMO LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, DEBERÁ ESTARSE A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA INTERPONERLOS”** del Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.<sup>113</sup>

Tesis I.7o.A.252 A con rubro **“INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (IMPI). SUPUESTO EN EL QUE PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE SUS DETERMINACIONES, SIN NECESIDAD DE AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”** del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>114</sup>

## 2.11. PRESUPUESTOS DE PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN.

En este tema nos encontramos con la competencia material y de grado de la autoridad encargada de resolver el recurso administrativo, los requisitos formales y la actualización de los supuestos normativos *para hacer valer el recurso ante la autoridad*. Veamos las aportaciones interpretativas de los tribunales judiciales de la Federación sobre estas cuestiones.

En primer término tenemos la jurisprudencia 2a./J. 56/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia con rubro **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE**

<sup>112</sup> Tesis I.8o.A.59 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, agosto de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1999 (Amparo directo 465/2004. Elektrafin Comercial, S.A. de C.V., 18 de abril de 2005, Unanimidad de votos, Ponente: María Guadalupe Saucedo Zavala, Secretaria: Hortensia González Barajas).

<sup>113</sup> Tesis V.2o.61 A visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, julio de 2002, página 1388 (Amparo directo 655/2001, Hidrogas de Agua Prieta, S.A., 21 de febrero de 2002, unanimidad de votos, ponente: José Manuel Blanco Quihuis, secretario: Cruz Fidel López Soto).

<sup>114</sup> Tesis I.7o.A.252 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVIII, noviembre de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 977 (Amparo en revisión 5207/2003. Tardán Hermanos Sucesores, S.A. 22 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales).

**DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 30., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY”**,<sup>115</sup> a partir de la confrontación de la improcedencia del juicio de amparo contenida en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo y del requisito del acto administrativo señalado en la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que obliga a la autoridad administrativa a señalar la procedencia del recurso administrativo contra el acto, la Segunda Sala llega a considerar que en virtud de la universalidad que se ha pretendido alcanzar con el recurso de revisión “si el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto informar al afectado sobre los medios de defensa legal que puede interponer, no sería jurídico declarar la improcedencia del juicio motivado por la inobservancia de esa disposición que se estableció en beneficio del administrado, para su defensa, y no para confundirlo”.<sup>116</sup>

Relacionado con la prevención que la autoridad sustanciadora del recurso de revisión puede formular al recurrente ante la falta de alguno de los requisitos del escrito de interposición o de los documentos que deben acompañarse a dicho curso (por cierto ampliamente favorable al particular, por la aplicación del principio *in dubio pro actione* de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo),<sup>117</sup> es el contenido de la tesis 2a. LXXXIV/2001 con rubro **“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 88, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE ESTABLECE SU DESECHAMIENTO CUANDO NO SE ACOMPAÑE LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE LA PERSONALIDAD DEL RECURRENTE, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, EN VIRTUD DE LA ADICIÓN DEL DIVERSO ARTÍCULO 17-A A ESA LEY QUE CONTEMPLA LA FIGURA DE LA PREVENCIÓN (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE A PARTIR DEL 25 DE DICIEMBRE DE 1996)”**,<sup>118</sup> que concluye que el desechamiento del recurso no es violatorio de la garantía de audiencia, en virtud de que antes del desechamiento se haya formulado la prevención al impetrante ante la sede administrativa. Hermanadas con esta tesis aislada tendríamos dos criterios aislados provenientes del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito: 1) la tesis XXI.3o.15 A con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO POR EL QUE LA AUTORIDAD DEVUELVE EL ESCRITO POR EL QUE SE PRESENTÓ,**

---

<sup>115</sup> Tesis 2a./J. 56/2002 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, julio de 2002, Segunda Sala, p. 351 (Contradicción de tesis 35/2002-SS. 7 de junio de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Integró Sala el Ministro Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer).

<sup>116</sup> Correlacionada con esta jurisprudencia es la tesis jurisprudencial I.4o.A. J/18 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NE-CESARIO AGOTARLO CUANDO EN LA RESOLUCIÓN RECLAMADA NO SE INDICA QUE ÉSTE PRO-CEDE EN SU CONTRA”, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, junio de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 553.

<sup>117</sup> Pérez López, Miguel, “Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 5, México, diciembre de 1999, pp. 315-344.

<sup>118</sup> Tesis 2a. LXXXIV/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, junio de 2001, Segunda Sala, p. 351 (Amparo en revisión 644/2000. Cadena Comercial Oxxo, S.A. de C.V. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina).

**SUBROGANDO LA RESPONSABILIDAD A DIVERSA AUTORIDAD, NO LO RESUELVE EN EL FONDO Y, POR TANTO, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**<sup>119</sup> que expresa que dicha decisión de remitir el escrito de interposición del recurso a otra autoridad no se puede impugnar ante el TFJFA, y de este criterio lo importante es la consideración que dicha decisión resulta sin apoyo en la LFPA, y 2) la tesis XXI.3o.11 A con rubro **“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO INDIRECTO, SI AL RESOLVER UNA QUEJA PROMOVIDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 42 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, NO DA TRÁMITE AL RECURSO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PRO- CEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**, donde se considera que se está ante un acto de autoridad susceptible de ser atacado por la vía del amparo directo.<sup>120</sup>

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha emitido un esclarecedor criterio respecto al concepto “instancia” que posibilita la promoción del recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su tesis aislada I.7o.A.237 A, cuyo rubro es **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA PALABRA ‘INSTANCIA’ EMPLEADA POR EL LEGISLADOR EN EL PRECEPTO NORMATIVO DEBE ENTENDERSE EN SU SENTIDO AMPLIO”**;<sup>121</sup> para ello la tesis considera que por instancia debe entenderse como súplica, petición o solicitud dirigida a las autoridades administrativas, apoyándose en la documentación del procedimiento de creación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Respecto a la presentación del escrito de interposición, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que debe presentarse ante la autoridad emisora del acto, sin posibilidad de hacerlo por la vía electrónica (artículos 15, 42, 69-C, segundo párrafo, y 86 de dicho ordenamiento). En consecuencia, esta situación es confirmada por el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito en su criterio contenido en la tesis aislada V.3o.11 A cuyo rubro reza así **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU INTERPOSICIÓN ANTE EL**

---

<sup>119</sup> Tesis XXI.3o.15 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVIII, octubre de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1100 (Amparo en revisión 212/2003. Lucía Morales García. 13 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente Jorge Carreón Hurtado. Secretario: Octavio Ibarra Ávila).

<sup>120</sup> Tesis XXI.3o.11 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, mayo de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1213 (Amparo en revisión (improcedencia) 12/2003. Lucía Morales García. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Carreón Hurtado. Secretario: Octavio Ibarra Ávila.).

<sup>121</sup> Tesis I.7o.A.237 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVIII, agosto de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1816 (Amparo en revisión 2477/2003. Mudanzas Zavala, S.A. de C.V. y otra. 25 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa).

**SERVICIO POSTAL MEXICANO, NO SURTE EFECTOS**”,<sup>122</sup> aclarando que si el escrito de interposición es remitido a la autoridad por la vía postal deberá desecharse por extemporáneo.

Tenemos un criterio que aclara que el recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo sólo puede ser enderezado contra actos de la administración pública federal, con exclusión de los actos de las autoridades administrativas locales de las entidades federativas. Es la tesis aislada XI.2o.24 A con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE AGOTARLO O ACUDIR A LA VÍA JURISDICCIONAL CO- RRESPONDIENTE ANTES DE PROMOVER EL AMPARO, CUANDO SE TRATE DE RESOLUCIONES DE AUTORIDADES LOCALES O ESTATALES”** del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito.<sup>123</sup>

## 2.12. EL ÁMBITO MATERIAL DEL RECURSO DE REVISIÓN.

Debe recordarse que originalmente el ámbito material de aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo estaba limitado por el ámbito orgánico del mismo ordenamiento (sólo las materias del conocimiento de la Administración Pública Federal) y por materias específicamente señaladas en las que no podría aplicarse la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Las reformas de 2000 ampliaron el espectro material al abarcar a los actos de los organismos descentralizados y paulatinamente algunas de las materias en las que no resultaría aplicable la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la han aceptado como ley supletoria e inclusive se derogan sus recursos administrativos para adoptar de forma plena el recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, como es el caso de la materia financiera. Sin embargo, en la abigarrada materia ambiental federal, el legislador optó, en la reforma de 1996, por crear un recurso de revisión propio para la materia ambiental y sus leyes especiales, dejando al recurso de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo como supletorio.<sup>124</sup>

Veamos el bagaje de criterios elaborados por el Poder Judicial de la Federación respecto al ámbito material del recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

En primer lugar, tenemos la jurisprudencia 2a./J. 120/2006 de la Segunda Sala de

---

<sup>122</sup> Tesis V.3o.11 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, diciembre de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1797 (Amparo directo 604/2000. Atunes y Derivados, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús María Flores Cárdenas. Secretario: Rodrigo Rodríguez Tepezano).

<sup>123</sup> Tesis XI.2o.24 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, marzo de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2092 (Amparo en revisión 547/2005. Súper Papelera, S.A. de C.V. 19 de enero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Murillo Delgado. Secretario: Juan Ramón Barreto López).

<sup>124</sup> Por ello considero que se quedó sin materia la tesis II.A.71 A del Tribunal Colegiado en materia administrativa del Segundo Circuito con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 792 (Amparo directo 1059/98, Rafytek, S.A. de C.V., 15 de abril de 1999, Unanimidad de votos, Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes, Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez).



la Suprema Corte, con rubro **“ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTRA LAS ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DEL SUMINISTRO DE AQUÉLLA Y SU EJECUCIÓN DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y/O EN SU CASO, EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS”**,<sup>125</sup> donde se establece que los actos de autoridad del organismo descentralizado Comisión Federal de Electricidad pueden ser combatidos mediante los medios ordinarios de defensa citados en el rubro transcrito. Hay una tesis aislada que, en referencia a la jurisprudencia citada de la Segunda Sala, expresa una excepción a dicho criterio. Es la tesis XXI.2o.P.A.51 A del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, cuyo rubro es **“ENERGÍA ELÉCTRICA. EL CORTE DEL FLUIDO EFECTUADO EN LA VISITA QUE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD REALIZA PARA INSPECCIONAR EL FUNCIONAMIENTO DEL EQUIPO DE MEDICIÓN CONSTITUYE UN ACTO QUE CAUSA UNA EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN CONTRA EL QUE PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, SIN TENER QUE ESPERAR A QUE SE EMITA LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN RESPECTIVO (EXCEPCIÓN A LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 120/2006)”**, en el que se expresa que cuando el corte del fluido eléctrico no constituye una consecuencia del oficio de ajuste de facturación con el que culmina el procedimiento de verificación administrativa, sino que se efectúa dentro de la visita que la Comisión Federal de Electricidad realiza para inspeccionar el funcionamiento del equipo de medición, constituye un acto que causa una ejecución de imposible reparación, por lo que procede, como excepción a la referida jurisprudencia de la Segunda Sala, el juicio de amparo en la vía indirecta sin tener que esperar hasta que se emita la última resolución en el aludido procedimiento y, por lo tanto, interponer el recurso de revisión o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>126</sup>

De la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (1 de junio de 1995) y la consecuente derogación de los recursos administrativos dispersos en la legislación federal, encontramos las siguientes tesis, que reiteran la preeminencia del recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo:

---

<sup>125</sup> Tesis 2a./J. 120/2006 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIV, agosto de 2006, Segunda Sala, p. 296 (Contradicción de tesis 103/2006-SS. 10 de julio de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Agustín Tello Espíndola).

<sup>126</sup> Tesis XXI.2o.P.A.51 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2093 (Amparo en revisión 304/2006, Cristóbal Alfonso Hernández Mejía, 13 de septiembre de 2006, Unanimidad de votos, Ponente: Jesús Rafael Aragón, Secretaria: Ma. Guadalupe Gutiérrez Pessina, y Amparo en revisión 251/2006, Norma Angélica Fuentes Velásquez, 13 de septiembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Rafael Aragón. Secretaria: Ma. Guadalupe Gutiérrez Pessina).

En la materia sanitaria tenemos la tesis 2a. LXXXVII/2003 de la Segunda Sala con rubro **“CONTROL SANITARIO. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN A LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS EN ESA MATERIA, SE ENCUENTRA TÁCITAMENTE DEROGADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE LO REGULAN SÓLO SE CONSERVAN PARA RESOLVER LOS RECURSOS QUE SE HUBIEREN INTERPUESTO ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ÉSTA”**<sup>127</sup> y la tesis I.13o.A.129 A de rubro **“CONTROL SANITARIO. CONTRA LAS DETERMINACIONES DICTADAS POR LA SECRETARÍA DE SALUD O POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS QUE EMITEN O REVOCAN LAS AUTORIZACIONES PARA LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN O CIRCULACIÓN DE PLAGUICIDAS, NUTRIENTES VEGETALES Y SUSTANCIAS Y MATERIALES TÓXICOS O PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL, DE IMPORTACIÓN CONTROLADA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”** del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>128</sup>

Respecto a la materia de aguas nacionales encontramos la tesis IV.3o. T.50 A del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito cuyo rubro es **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES. FUE DEROGADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y, EN CONSECUENCIA, NO ES NECESARIO AGOTARLO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”**. Esta tesis consideró se quedó sin materia por la nueva Ley de Aguas Nacionales, que estableció el recurso de revisión en su artículo 124, que se separa inclusive de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Sobre este particular, la Segunda Sala emitió su jurisprudencia 2a./J. 123/2007 con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN CONTRA ACTOS EMITIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. SU FUNDAMENTO ES EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES”**,<sup>129</sup> que reitera la inaplicabilidad del recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en la materia de aguas nacionales.

La tesis LXIX/2002 de la Segunda Sala está referida a la materia de juegos y sorteos y tiene el rubro **“JUEGOS Y SORTEOS. LA LEY FEDERAL RELATIVA**

---

<sup>127</sup> Tesis 2a. LXXXVII/2003 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, junio de 2003, Segunda Sala, p. 291 (Contradicción de tesis 154/2002-SS, 30 de mayo de 2003, Cinco votos, Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán, Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero).

<sup>128</sup> Tesis I.13o.A.129 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1682 (Amparo directo 343/2006, Agromundo, S.A. de C.V., 23 de noviembre de 2006, Unanimidad de votos, Ponente: Rolando González Licona, Secretario: Ramón Alberto Montes Gómez).

<sup>129</sup> Tesis 2a./J. 123/2007 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, agosto de 2007, Segunda Sala, p. 568 (Contradicción de tesis 129/2007-SS, Cinco votos, Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; Secretaría: Claudia Mendoza Polanco).

**NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, PORQUE CONTRA LOS ACTOS DE AUTORIDAD EMITIDOS EN APLICACIÓN DE LA MISMA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.”<sup>130</sup>**

En cuanto a la materia migratoria tenemos la tesis XX.1o.69 A con rubro **“DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO. CONTRA LA DETERMINACIÓN EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE EL JUICIO DE NULIDAD”<sup>131</sup>** del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, en la que se establece que procede el juicio ante el TFJFA contra la resolución que pronuncie el comisionado del Instituto Nacional de Migración al resolver el recurso de revisión a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se ordene a un extranjero que abandone el país. Lo extraordinario del contenido de este precedente es la invocación de disposiciones del Código Fiscal de la Federación en conjunto con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

En el ámbito de la propiedad industrial, tenemos tres jurisprudencias de Tribunales Colegiados del Primer Circuito que siguen la misma línea: resaltar que las reformas de 2000 a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo incidieron en el conjunto de las atribuciones del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y que contra sus actos de autoridad procedería el recurso de revisión de dicha ley: a) tesis I.13o.A. J/3 con rubro **“AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, SI NO SE AGOTA EL RECURSO DE REVISIÓN REGULADO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA A ESTE ARTÍCULO DE MAYO DE DOS MIL”** del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito <sup>132</sup>; b) la tesis I.7o.A.131 A con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. TIENE APLICACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS REGULADOS EN LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL”** del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, <sup>133</sup> y c) la tesis I.10o.A. J/3 con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

<sup>130</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, julio de 2002, Segunda Sala, p. 458 (Amparo en revisión 234/2001, Gerardo Olmos Urdiales, 26 de abril de 2002, Cinco votos, Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán, Secretaria: Constanza Tort San Román).

<sup>131</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1797 (Amparo en revisión (improcedencia) 533/2004, María José Iañez Ruiz y otra. 9 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Mario Humberto Hernández Gómez).

<sup>132</sup> Tesis I.13o.A. J/3 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, septiembre de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1130.

<sup>133</sup> Tesis I.7o.A.131 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, julio de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1140.

**DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO SE IMPUGNE UNA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (DECRETOS DE REFORMAS DEL 19 DE ABRIL Y 30 DE MAYO DE DOS MIL)”** del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>134</sup>

En la regulación de la contratación administrativa (en especial lo relacionado con el rubro de la licitación pública) tenemos, como una consecuencia de las reformas a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de 2000, dos tesis que dan cabida al recurso de revisión contra las resoluciones recaídas en los procedimientos de inconformidad: a) la marcada como I.12o.A.26 A con rubro **“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, COMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA ADJUDICACIÓN DE LICITACIONES PÚBLICAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL AÑO DOS MIL)”**<sup>135</sup> del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y b) tesis I.1o.A.131 A de rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE AUTORIDAD EMITIDOS EN LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN REGULADA POR LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO”**<sup>136</sup> del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En materia de vías generales de comunicación, tenemos lo dispuesto en la tesis I.8o.A.5 A de rubro **“JUICIO DE NULIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL COBRO DE MULTAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES”**<sup>137</sup> del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde se reitera que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo al entrar en vigor derogó los recursos administrativos existentes en la legislación federal, a efecto de unificar la impugnación en sede administrativa en la figura del recurso de revisión.

Finalmente, aparece una tesis que excluye la posibilidad de interponer el recurso de revisión: es la tesis VI.1o.A.134 A de rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. NO FUE DEROGADO POR EL DIVERSO RECURSO DE REVISIÓN QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL**

---

<sup>134</sup> Tesis I.10o.A. J/3 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, abril de 2004, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1359.

<sup>135</sup> Tesis I.12o.A.26 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1369 (Amparo directo 9432/2001. Avante!, S.A. 10 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García).

<sup>136</sup> Tesis I.1o.A.131 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, enero de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2457 (Revisión fiscal 391/2003, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, 30 de enero de 2004, Unanimidad de votos, Ponente: Carlos Ronzon Sevilla, Secretario: Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo).

<sup>137</sup> Tesis I.8o.A.5 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, marzo de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1772 (Amparo directo 308/2000, Ómnibus Cristóbal Colón, S.A. de C.V., 8 de mayo de 2000, Unanimidad de votos, Ponente: Samuel Hernández Viazcán, Secretario: Serafín Contreras Balderas).

**DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TRATÁNDOSE DE ACTOS EMANADOS DE AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES”** del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.<sup>138</sup> Esta tesis aislada resulta interesante en cuanto que considera que el recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es improcedente contra actos de las autoridades educativas locales, ya que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo no sólo sería aplicable a autoridades de la Administración Pública Federal, de lo que el tribunal de amparo concluye que el recurso de revisión de la Ley General de Educación está parcialmente derogado por lo que hace a la autoridad federal y continua subsistente en lo que toca a la impugnación de las autoridades educativas locales y municipales.

### **2.13. LA RELACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN CON EL JUICIO DE AMPARO.**

Aun cuando hemos tratado esta cuestión en los subapartados precedentes, tenemos una tesis que trata esta cuestión. Es la tesis II.3o.A.24 A de rubro **“JUICIO DE NULIDAD. DEBE AGOTARSE PREVIO AL AMPARO CUANDO SE RECLAMA LA FALTA O INDEBIDA NOTIFICACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PUES DE NO HACERLO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE LA MATERIA”** del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en la que se considera que se reclama la falta o indebida notificación de una resolución dictada en el recurso de revisión, en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa promovido contra la resolución del recurso, “pues es cuando existe la posibilidad de impugnar ese tipo de notificaciones, por lo que si no se agotó el juicio de nulidad previo a la promoción del juicio de garantías, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo<sup>139</sup>, siempre que no se actualice alguna de las excepciones al principio de definitividad.”<sup>140</sup> Con lo que tenemos que el recurrente afectado con la deficiente notificación debe atender a dicho principio de definitividad.

---

<sup>138</sup> Tesis VI.1o.A.134 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, mayo de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1253 (Amparo en revisión 311/2002. Secretario de Educación Pública del Estado de Puebla y otra. 19 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Zelonka Vela. Secretario: Enrique Cabañas Rodríguez).

<sup>139</sup> Ahora Artículo 61 fracción XX de la nueva y de Amparo.

<sup>140</sup> Tesis II.3o.A.24 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, octubre de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2401 (Amparo en revisión 338/2004. Núcleo de Población Ejidal Río Frío de Juárez, Municipio de Ixtapaluca, Estado de México. 16 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel de Jesús Rosales Suárez. Secretario: Marco Quintana Vargas).

## 2.14. REGLAS DE TRAMITACIÓN DEL RECURSO.

Los tribunales colegiados de circuito han fijado criterios interpretativos que debe seguir el recurso de revisión.

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en su tesis I.9o.A.29 A, rubro **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CUANDO CON EL ESCRITO POR EL QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY RELATIVA SE PRETENDE ABRIR LA ETAPA CONTENCIOSA, AQUÉL TIENE EL CARÁCTER DE ‘ESCRITO INICIAL DE IMPUGNACIÓN’ Y SE TENDRÁ COMO FECHA DE PRESENTACIÓN EL DÍA EN QUE SE RECIBA EN LA OFICINA ADMINISTRATIVA Y NO EL DE SU PRESENTACIÓN EN LA OFICINA DE CORREOS”**<sup>141</sup>, reitera un criterio que ya fue tratado con antelación: la indispensable presentación del escrito de interposición del recurso de revisión en las oficinas administrativas como lo ordena la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito precisa la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en el desarrollo adjetivo del recurso de revisión de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, excluyendo cualquier otro ordenamiento, como el Código Fiscal de la Federación. La tesis está señalada como la I.13o.A.114 A y tiene este rubro: **“PRUEBAS EN EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EN SU OFRECIMIENTO SÓLO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.”**<sup>142</sup>

Ya fue dicho en esta tesis que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo contiene la prevención a favor del promovente si sus escritos omiten los requisitos exigidos por la ley o faltan documentos que deben acompañarse al ocurso. Consecuente con ello, la tesis I.5o.A.11 A del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con rubro **“RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SI EL PARTICULAR NO ACOMPAÑA A SU PROMOCIÓN LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE SU PERSONALIDAD, LA AUTORIDAD DEBE PREVENIRLO PARA QUE SUBSANE ESA OMISIÓN”**<sup>143</sup> realiza una interpretación armónica de

---

<sup>141</sup> Tesis I.9o.A.29 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, septiembre de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1346 (Amparo directo 179/2001. Cobre de México, S.A. de C.V. 22 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Germán Cendejas Gleason. Secretario: Omar Pérez García).

<sup>142</sup> Tesis I.13o.A.114 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, abril de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1346 (Amparo directo 77/2003. Consorcio Firme Plus, S.A. de C.V. 31 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena).

<sup>143</sup> Tesis: I.5o.A.11 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, febrero de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1763 (Revisión fiscal 269/2004. Directora Divisional de Asuntos Jurídicos, titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del organismo público descentralizado Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. 18 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María Rocío Ruiz Rodríguez. Secretaria: Larisa González de Anda).

los títulos tercero y sexto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en tanto que la prevención establecida en el artículo 17-A de dicho ordenamiento es aplicada por el superior jerárquico que resolverá el recurso de revisión.

6. La improcedencia del recurso de revisión tratándose de actos de autoridades administrativas laborales:

Este es un aspecto donde es alta la cantidad de jurisprudencias y tesis aisladas que excluyen no sólo la aplicación del recurso de revisión sino también de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Considero que el prototipo de los criterios lo podemos encontrar en la tesis de jurisprudencia 101/2004 de la Segunda Sala:

**REGISTRO DE SINDICATOS FEDERALES. CONTRA SU NEGATIVA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SIN QUE DEBA AGOTARSE, PREVIAMENTE, EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN VIRTUD DE QUE ES UN ACTO PREPONDERANTEMENTE LABORAL.** El registro de sindicatos federales, previsto en los artículos 365, 366 y 368 de la Ley Federal del Trabajo, es competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Registro de Asociaciones, por lo que si bien es un acto formalmente administrativo por su génesis, desde el punto de vista material constituye un acto de naturaleza preponderantemente laboral, mediante el cual se justifica ante cualquier autoridad la personalidad y capacidad de las organizaciones sindicales, con la particularidad de que cuando no se satisfacen los requisitos establecidos en los numerales citados, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social está facultada para negar dicho registro, pero *en contra de esa negativa no procede el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, atento a que en su artículo 1o. expresamente se excluye de su aplicación a la materia laboral, de cuya naturaleza material participa el referido registro sindical, de tal manera que contra dicha negativa los entes sindicales no tienen la carga de agotar ese medio ordinario de defensa, sino que pueden acudir desde luego al juicio de garantías ante Juez de Distrito, conforme al artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.*<sup>144</sup>

Como se puede apreciar es una interpretación muy amplia del concepto “justicia laboral” del artículo 1 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, no reducida sólo a las atribuciones de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sino extendida a ciertas actuaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como el registro sindical.

---

<sup>144</sup> Tesis 2a./J. 101/2004 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX, agosto de 2004, Segunda Sala, p. 568 (Contradicción de tesis 80/2004-SS, 2 de julio de 2004, Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Ponente: Juan Díaz Romero, Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz) (cursivas mías) haciendo hincapié que actualmente sería el artículo 107 fracción segunda de la nueva Ley de Amparo.

## CAPÍTULO III.

### EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Desde un punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus* (marca hacia atrás, acción y efecto de recurrir). Por lo que los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución o acto administrativo<sup>145</sup>. Existe, pues, una idea de retorno al punto de origen.

Recurso administrativo es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados<sup>146</sup>.

Según Nava Negrete, el recurso administrativo es “un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación para el que lo resuelve”<sup>147</sup>. “Es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta”<sup>148</sup>.

#### 3.1. CARACTERIZACIÓN.

Los recursos administrativos se pueden estudiar de diversos puntos de vista, debido a las características que presentan. Es decir, se caracterizan de diversas formas por presentar múltiples usos lingüísticos. Entre los más destacados que ha estudiado la doctrina, encontramos que un recurso administrativo puede ser o bien un derecho, o un acto jurídico, o un medio de defensa.

##### 1. *El recurso es un derecho*<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Estrada Romero, Sergio Saúl, *op. cit.*, nota 1, p. 131.

<sup>146</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Recursos administrativos”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México UNAM-Porrúa, 2003, p. 225.

<sup>147</sup> Nava Negrete, Alfonso, “Recursos administrativos”, *Justicia administrativa*, México, Trillas, 1988, p. 42.

<sup>148</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 5, p. 225.

<sup>149</sup> Con esta postura encontramos a Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, pp. 93 y ss.; Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 4: *El procedimiento administrativo*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, capítulo III, p. 16; Delpiazzi, Carlos E., *Derecho administrativo uruguayo*, México, Porrúa, 2004, p. 436.



Cuando el administrado es notificado por la administración pública de la existencia de un acto o resolución administrativos en contra del primero, el administrado puede impugnar dicho acto o resolución, entonces hablamos de un derecho que nace a favor del administrado para impugnar el acto o resolución de la administración pública que lo afecta.

El derecho que tiene el administrado de impugnar un acto administrativo, nace de la propia Constitución, por cuanto dicha norma fundamental reconoce a todos los individuos el derecho de defensa. Además, en la actualidad, este derecho de defensa está reconocido en tratados internacionales sobre derechos humanos que nuestro país ha firmado y ratificado.

## *2. El recurso es un acto jurídico<sup>150</sup>*

La manifestación de la voluntad del administrado en interponer un recurso en sede administrativa, constituye un acto jurídico consistente en pedir a la administración mediante el recurso, que modifique o revoque un acto o resolución administrativos.

Al escrito mediante el cual el administrado interpone un recurso impugnando un acto administrativo, la mayoría de los doctrinarios le da el calificativo de acto jurídico.

El acto de interposición del recurso implica un reclamo, o una pretensión o solicitud, etcétera, pero ello no significa sino que el reclamo o la pretensión son el contenido del acto de recurrir<sup>151</sup>.

## *3. El recurso es medio de defensa*

La principal función que tiene en recurso administrativo es la de constituir un medio de defensa de los derechos del administrado ante la administración pública. Es decir, dichos remedios se han establecido a favor del administrado, en beneficio de este, para contrarrestar los abusos y las extralimitaciones de la administración pública.

En esta posición, encontramos la opinión de Serra Rojas, quien explica que el recurso administrativo es un medio de impugnación y directo de “defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en contra de una acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó”.

Como mecanismo de defensa de los administrados, el recurso administrativo puede ser una valiosa herramienta tanto de la administración como de los administrados.

---

<sup>150</sup> Véase Delpiazzo, Carlos E., *op. cit.*, nota 8, p. 436.

<sup>151</sup> Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 8, p. 18.

Sabemos que la credibilidad y la confianza hacia la administración es casi nula en la actualidad y que los ciudadanos cada vez más acuden a los tribunales para que se resuelvan sus controversias con la administración.

Sería importante y muy valioso que las autoridades le dieran al recurso administrativo la importancia, la seriedad y la función para la cual fue creado, para revisar nuevamente con objetividad e imparcialidad un acto o resolución dictada por la administración pública.

### **3.2. ANTECEDENTES.**

De acuerdo con un estudio realizado por Gonzalo Armienta Hernández, los recursos administrativos en México tienen antecedentes muy antiguos. Según este autor, ya en la época de la Colonia se conocían los recursos; los cuales se interponían ante el virrey, y tenían por objeto atacar los abusos de las autoridades fiscales<sup>152</sup>.

Pero afirma Vázquez Alfaro que “es en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 y en la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y para la Aplicación de Penas de 1929, que se instituyeron los recursos contra los actos de las llamadas «Comisiones de Calificadoras»<sup>153</sup>. Es a partir de este periodo, sostiene el maestro Vázquez Alfaro, que podemos hablar de verdaderos recursos administrativos en el derecho mexicano.

### **3.3. OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

A través de los recursos administrativos que se establecen en diversas leyes de naturaleza administrativa, es la forma como se otorga al administrado la oportunidad de impugnar los actos o resoluciones administrativas contrarios a las leyes; además de que se le ha considerado como un importante mecanismo que permite al administrado exigir de la administración pública el respeto a las garantías individuales o derechos fundamentales, especialmente a las de audiencia y legalidad.

Nava Negrete y Quiroz Acosta, afirman que “en la experiencia mexicana, el recurso administrativo juega importantísimos cometidos”<sup>154</sup>. Su natural situación de medio de impugnación de los actos y resoluciones administrativas lo convierte en protector y defensor de los derechos de los administrados frente a la

---

<sup>152</sup> Véase Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 6a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 53.

<sup>153</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 69.

<sup>154</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 5, p. 225.

administración pública; y “a pesar de las severas críticas que recibe de la doctrina, y de litigantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local”<sup>155</sup>.

El recurso administrativo, considera Fix-Zamudio,

...permite al poder público revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa, tomando en cuenta, por otra parte, que el principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos, de manera que toda actuación irregular de la administración pública que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico y debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento<sup>156</sup>.

En definitiva, el objeto de los recursos administrativos será siempre la impugnación de un acto o resolución administrativa.

### **3.4. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Control significa, según el *Diccionario de la lengua española*<sup>157</sup>, comprobación, inspección, fiscalización, intervención.

Pero en el lenguaje jurídico, se entiende por control

...la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos<sup>158</sup>.

La función del control, comenta Carla Huerta Ochoa, no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones<sup>159</sup>.

El control administrativo, no es sino un medio de contribuir a asegurar esa preeminencia del derecho, al asegurar la juridicidad de la actividad administrativa.

---

<sup>155</sup> *Ídem*.

<sup>156</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 45.

<sup>157</sup> Se puede consultar en <http://www.rae.es/>.

<sup>158</sup> Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2002, pp. 22 y 23.

<sup>159</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 1998, p. 35.

Y como tal, el control administrativo encuentra su fundamento en ese mismo orden jurídico, que tiende a proteger, y que es el que lo establece, estructurando poderes balanceados, limitados y recíprocamente controlados, control que se lleva a cabo, por distintos medios, a niveles adecuadamente graduados<sup>160</sup>.

Los recursos administrativos, para algunos autores, son: “instrumentos de control administrativo, posterior o represivo, que se ponen en funcionamiento a instancias de los particulares, y no de oficio<sup>161</sup>”.

Es a veces discutida la existencia del recurso administrativo como medio eficaz del control de la legalidad administrativa. Sin embargo, se le mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes mexicanas.

Conserva en consecuencia su crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos administrativos. La imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a ese y a otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel pero no su inutilidad<sup>162</sup>.

### **3.5. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**<sup>163</sup>

#### **3.5.1. VENTAJAS.**

Los recursos administrativos presentan ventajas tanto para los administrados como para la misma administración.

Por una parte, el recurso permite que los administrados expresen su opinión ante las autoridades. El recurso ofrece la posibilidad de corregir una anomalía, previo examen del expediente.

Por otra parte, el recurso permite que la propia administración corrija un error o una injusticia dado que ella encuentra una ocasión para mejorarse, una vez que ha constatado sus propias fallas.

El recurso administrativo contribuye a detectar las lagunas y defectos de técnica legislativa o reglamentaria.

---

<sup>160</sup> Escola, Héctor Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 183.

<sup>161</sup> Silva Tamayo, Gustavo E., “Los recursos administrativos como instrumento de control”, *Control de la administración pública. Administrativo, legislativo y judicial*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2003, p. 605.

<sup>162</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 5, p. 225.

<sup>163</sup> Tomado textualmente de Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 12, pp. 63 y ss.

Dado que la administración pública puede examinar tanto la legalidad como la oportunidad de sus actos, el administrado puede aspirar a que el recurso sea resuelto conforme a la equidad y a la justicia, y no simplemente conforme a la legalidad.

El recurso administrativo constituye la única posibilidad de actuar en contra de una categoría de actos que no son susceptibles de ser atacados mediante el recurso contencioso.

También constituye un filtro respecto del contencioso administrativo, debido a que contribuye a evitar un gran número de posibles juicios en calidad de etapa preliminar de conciliación.

### **3.5.2. INCONVENIENTES.**

Entre los inconvenientes de los recursos administrativos más notorios figuran los siguientes:

Ellos pueden ser factores que compliquen o que retarden la resolución de los asuntos, lo anterior debido a que su instrucción puede requerir demasiado tiempo.

Los recursos no permiten siempre una verdadera conciliación, debido a que, en un gran número de casos, la administración se limita a confirmar su decisión inicial sin realmente reexaminar el expediente; otras veces es imposible realizar un nuevo examen en razón de la gran extensión del procedimiento.

La administración puede sentirse tentada de retardar la solución de un asunto, ejemplo de ello lo constituye la solidaridad que existe en los cuerpos administrativos.

La eficacia de los recursos administrativos se encuentra limitada por la ignorancia de los administrados en materia de procedimiento administrativo. En fin, los recursos pueden tener consecuencias desagradables para los terceros interesados, en los casos en los que éstos no son informados de la existencia de un recurso, o cuando la administración no reconoce sus intereses.

### **3.6. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

Este principio consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material.

El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de

mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al Poder Ejecutivo la expedición de reglamentos que regulen materias reservadas en exclusiva a las leyes que expida el Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación, la determinación de los elementos de los tributos, entre otros<sup>164</sup>.

El principio de reserva de ley deviene de la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, por ello es que se prohíbe al reglamento regular materias cuya ordenación está reservada de manera exclusiva a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión<sup>165</sup>.

En este sentido, la reserva de ley parte de la voluntad del constituyente de que ciertas materias y sus contenidos sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo, pues también el presidente de la República es elegido por sufragio universal, sino por un órgano plural, en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en el Congreso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado importante determinar los alcances de las reservas de ley que establece la Constitución, es decir, precisar hasta qué punto el legislador debe desarrollar una materia reservada y qué parte de esta puede ser desarrollada o complementada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria. La importancia de lo anterior radica en que resulta igualmente inconstitucional que un reglamento del presidente de la República regule una materia reservada a la ley, como que el propio Poder Legislativo otorgue competencia reguladora al Ejecutivo Federal en aquellas materias que la Constitución reserva a la regulación legislativa.

De ese modo, podemos decir que en aquellas materias en las que existe una reserva de ley, la facultad reglamentaria no podrá determinar sus supuestos básicos, ni el Legislativo puede delegar en el Ejecutivo la facultad de regular éstos, pues la reserva de ley supone una doble obligación: a) al Ejecutivo para que no regule a través de su facultad reglamentaria la materia de que se trate, y b) al Legislativo para que no haga una remisión en blanco al Ejecutivo, sino que debe regular, eficazmente, la materia que la Constitución ha designado para que sea regulada, al menos en sus aspectos esenciales, por una ley, y no por alguna otra norma del sistema jurídico<sup>166</sup>.

El reglamento tiene como finalidad facilitar la aplicación de la ley a las situaciones o casos concretos que ésta regula en sus hipótesis normativas. Es decir, el reglamento puede asignar competencias, si la ley no las fija; “pero no puede llegar al extremo de dar a su vez competencias reglamentarias, a menos que la ley así lo autorice”<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> Véase por ejemplo *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis 2a./J. 29/99, tomo IX, abril de 1999, p. 70.

<sup>165</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2002, p. 150.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 151.

<sup>167</sup> Vallejo Mejía, Jesús, “El poder reglamentario en materia administrativa”, *La justicia*, México, t. XXXVI, núm. 616, 1981, p. 44.

Entonces el objeto del reglamento está determinado por las medidas o actos tendientes a la ejecución de las leyes, o bien, si cabe la expresión “la materia reservada” al reglamento debe considerarse que está determinada por los actos que tiendan a lograr la ejecución de las leyes; de ahí que lo abstracto y lo general del reglamento se circunscribe a la zona de ejecución de la ley.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el recurso administrativo sólo puede estar regulado en una ley expedida por el Poder Legislativo.

Un ejemplo claro sobre este tema es el Reglamento del Recurso de Inconformidad derivado del artículo 294 de la Ley del Seguro Social. El artículo 31 de dicho reglamento, fue declarado inconstitucional por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Dicho Tribunal considero que el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad derivado del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, es inconstitucional por dos razones fundamentales:

a) Porque tiene su origen en una norma reglamentaria expedida por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la facultad reglamentaria que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal, esto es, en razón de que proviene de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el titular del Poder Ejecutivo, por lo que debe tomarse en cuenta que, para que un medio de impugnación deba agotarse a fin de cumplir con el principio de definitividad, éste debe emanar de una ley, cuestión que necesariamente será consecuencia de un acto formal y materialmente legislativo emanado del Congreso de la Unión; consecuentemente el reglamento siempre deberá estar precedido por una ley, y b) Por- que dicho reglamento debe ser una norma subordinada a ley, ya que de acuerdo al principio de reserva de la ley, impide que el reglamento invada las materias que de manera expresa la Constitución reserva a la ley fundamental, en tanto el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, constriñe al Poder Ejecutivo Federal a expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, ex- cederlo o modificarlo. Por tanto, al establecer el mencionado artículo 31 del reglamento en cita una instancia o medio de defensa distinto y adicional no previsto en la ley reglamentada, contraviene los principios que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en virtud de que no se concreta a desarrollar, complementar o detallar el ordenamiento legal expedido por el órgano legislativo, sino que crea un nuevo recurso administrativo como lo es el de revocación; de ahí lo inconstitucional del precepto de referencia<sup>168</sup>.

Así lo reconoció también el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al considerar que la facultad reglamentaria del presidente de la

---

<sup>168</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, tomo XIII, tesis VIII.2o.65 A, Abril de 2001, p. 1131. Rubro: SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 31 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD DERIVADO DEL ARTÍCULO 294 DE LA LEY RELATIVA, ES INCONSTITUCIONAL (APLICACIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA P. LX/1998).

República, prevista en el artículo 89, fracción I, de la carta magna, debe ajustarse al principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica que imponen al Ejecutivo Federal la potestad de expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo.

En consecuencia, debe decirse que si algún reglamento establece un recurso no contemplado en la ley reglamentada, entonces el particular no tiene la obligación de agotarlo antes de acudir al contencioso administrativo<sup>169</sup>.

### 3.7. OPCIONALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En la actualidad, el legislador debe tener una visión más amplia de las situaciones que pretende regular, tomar en cuenta la realidad en la que regirá la nueva norma jurídica, sus efectos, su impacto tanto en el interior del país como fuera de él.

Por ello, las modernas regulaciones sobre el procedimiento administrativo y, especialmente, sobre los recursos administrativos, se están encaminando hacia la opcionalidad de dichos medios de impugnación de los actos administrativos.

Cuando la administración dicta un acto administrativo, cualquiera que sea el órgano administrativo del que proceda, en nuestros días, por lo menos en México, ya se admite la posibilidad de acudir o a la misma administración pública o a los tribunales, contencioso administrativos o judiciales, en defensa de los derechos que por el dictado de dicho acto administrativo se hayan lesionado<sup>170</sup>.

En la mayoría de las ocasiones el administrado, lesionado por los actos administrativos dictados por la administración pública, tiene la convicción de que nada logrará en este vía, que no tiene sentido retrasar más el momento de acudir a los estrados del Poder Judicial, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, tesis VI.1o.A.103 A, tomo XIV, Octubre de 2001, p. 1191. Rubro: SEGURO SOCIAL, REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SU ARTÍCULO 31 EXCEDE LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

<sup>170</sup> Por ejemplo, se puede consultar el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis I.7o.A.289 A, tomo XIX, Mayo de 2004, p. 1765, Rubro: DEFINITIVIDAD. LOS SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS POR ALGÚN ÓRGANO DE LA CONTRALORÍA DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN OBLIGADOS A OCURRIR ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PREVIAMENTE AL AMPARO SI EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA DE RESPONSABILIDADES INTERPUSIERON RECURSO DE REVOCACIÓN, en donde el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al interpretar el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que si un servidor público es sancionado por algún órgano de la Contraloría del Distrito Federal, dicho Tribunal interpretó que el servidor público "puede optar por cualquiera de las siguientes vías para impugnar tal determinación: a) Mediante el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; b) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y c) Interponiendo el juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal".

<sup>171</sup> Véase González Pérez, Jesús, "La Constitución y la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, De palma, año 11, 1999, p. 43 y ss.



Las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva se han hecho social, legislativa, doctrinaria y jurisprudencialmente cada día más intensas, siendo cada vez más intolerable el mantenimiento del carácter obligatorio de las vías administrativas, las cuales en la práctica suelen ser ineficaces y, por tanto, una carga excesiva<sup>172</sup>.

El sistema jurídico debe otorgar al administrado la opción de acudir, si él lo prefiere, ante los órganos de la administración pública, cuando el ciudadano considere que la solución a su reclamo puede encontrar buen camino en sede administrativa.

Por el contrario, si tiene la convicción de que de nada le servirá acudir a esta instancia, no tiene sentido seguir perdiendo el tiempo, demorando el momento de acudir al proceso.

Ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable<sup>173</sup>.

En el plano supranacional, que muy bien se puede aplicar al plano nacional o local, se ha destacado que “El Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y la prueba de su efectividad”<sup>174</sup>. Del mismo modo, en el plano local, la administración pública, que siempre alega que no se agotó la vía, le corresponde señalar que recursos deben agotarse y la prueba de su efectividad. “Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”<sup>175</sup>.

Comenta Villagrán Kramer

El agotamiento de los recursos internos parece un contrasentido cuando de denegación o desafío de la justicia se trata por violación de las garantías judiciales y de las normas que establecen la protección judicial. Y ello, precisamente, porque en esos casos se ataca, ora la inexistencia de recursos, ora su inefectividad, ora el fondo de lo resuelto por los más altos órganos jurisdiccionales del Estado en razón de la falta de independencia, imparcialidad o equidad o porque la normativa nacional aplicable obstruye el remedio o alivio legal que se busca<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> Prado Moncada, Rafael G., “Comentarios sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en el sistema jurídico administrativo venezolano”, *Lex. Difusión y análisis*, año VII, núm. 92, febrero de 2003, p. 30.

<sup>173</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 64, [http://www.corteidh.or.cr/seriec/index\\_c.html](http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html).

<sup>174</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cantoral Benavides. Perú, párrafo 31, [http://www.corteidh.or.cr/seriec/index\\_c.html](http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html).

<sup>175</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 66, [http://www.corteidh.or.cr/seriec/index\\_c.html](http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html).

<sup>176</sup> Villagrán Kramer, Francisco, “Responsabilidad internacional del Estado por denegación y desafío de justicia y violación de garantías judiciales”, en Nieto Navia, Rafael (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, p. 574.

La regla del previo agotamiento de los recursos internos en la esfera del derecho internacional de los derechos humanos tiene ciertas implicaciones que se establecen en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según lo dispuesto en el artículo 25 de la citada Convención, los Estados parte se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos, “recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1o.)”<sup>177</sup>.

Por eso, cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención<sup>178</sup>.

También se ha argumentado que “Los recursos son ilusorios cuando se demuestra su inutilidad en la práctica”<sup>179</sup>. Es decir, la existencia de muchos recursos regulados por el ordenamiento jurídico no demuestra que el sistema funcione adecuadamente. Los recursos fueron creados con la finalidad de que la administración revise muy bien el acto que va a dictar, no para hacer perder el tiempo al administrado y después no darle la razón, donde se evidencia que sí la tenía.

En esta línea de pensamiento, resulta muy ilustrativo el caso 10.194, Narciso Palacios, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el cual el señor Narciso Palacios cuestionó la declaración de inadmisibilidad por parte de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, de la acción contencioso administrativa, por falta de agotamiento de la instancia administrativa. Al respecto, la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos sostuvo

...que la normativa provincial aplicable al caso del peticionario, esto es, la Ordenanza General No. 207 del 12 de octubre de 1977 (modificada por la Ordenanza General 233) establece en su artículo 89 que el sancionado “podrá deducir” el recurso de revocatoria. Como puede observarse, al utilizar la configuración verbal “podrá”, la norma provincial parecería dar opción al recurrente

<sup>177</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 91, [http://www.corteidh.or.cr/seriec/index\\_c.html](http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html).

<sup>178</sup> *Ídem*.

<sup>179</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein. Perú, párrafo 137, [http://www.corteidh.or.cr/seriec/index\\_c.html](http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html).

de agotar la vía administrativa o acudir directamente al contencioso administrativo, con lo que quedaría consagrado un sistema recursorio de naturaleza potestativa, el cual se utiliza actualmente en la mayoría de las legislaciones modernas.

Como se puede apreciar, la tendencia no sólo nacional, sino supranacional, apunta hacia la opcionalidad de los recursos administrativos.

Celebramos que en México, en la actualidad, la gran mayoría de los recursos que establecen las leyes de naturaleza administrativa, son opcionales para los administrados.

Por ejemplo, el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que:

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

En igual sentido, conforme al artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, las personas afectadas por actos y resoluciones de la administración pública del Distrito Federal pueden interponer el recurso de inconformidad establecido en la propia ley, o bien, promover el juicio de nulidad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal<sup>180</sup>.

### **3.8. UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

En la actualidad, en México están vigentes aproximadamente más de 230 leyes federales. De un recuento que hicimos, encontramos que por lo menos un 30% de esas 230 leyes, establecen un tipo de recurso para impugnar actos administrativos ante la dependencia donde se realizó el trámite del administrado.

---

<sup>180</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.7o.A.166 A, tomo XV, Febrero de 2002, p. 791. Disco IUS2004. Número de registro 187,824. Rubro: DEFINITIVIDAD. ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, CUANDO SE COMBATE EL ACTA DE VISITA DE VERIFICACIÓN Y LA RESOLUCIÓN QUE IMPONE UNA SANCIÓN PECUNIARIA, EMITIDAS POR AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Del estudio efectuado a dichas leyes administrativas nos dimos cuenta que la mayoría de los recursos que contemplan dichas leyes, reciben diversas denominaciones; los plazos para la presentación del recurso son muy variables; algunas leyes contemplan la posibilidad de suspender el acto impugnado generalmente mediante el otorgamiento de garantía; unos se presentan ante la autoridad que dictó la resolución que se recurre, otros ante el superior jerárquico de aquella, o bien, ante una autoridad administrativa distinta a las anteriores; en fin, la tramitación de cada tipo de recurso es diferente, pero todo comparte en común la omisión por parte del legislador de ser precisos en cuanto a la presentación de los mismos cuando se trate de presentarlo mediante correo certificado con acuse de recibo.

## **CAPÍTULO IV. DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN.**

El recurso de reclamación contra actos procesales y medidas cautelares, podría concebirse como temas de fácil entendimiento, sin embargo, estas instancias resultan de vital importancia para asegurar un resultado favorable en el Proceso Contencioso Administrativo Federal, por alguna decisión tomada dentro del juicio que no favorezca alguna de las partes, por lo cual la identificación de las posibles interrogantes y excepciones que se pueden suscitar deben ser establecidas y aclaradas, soportando su procedencia y solución en base a su interpretación analítica y sustentabilidad en criterios jurisprudenciales.

Por lo anterior, en el presente capítulo se analiza y desarrolla al recurso de reclamación como principal tema, aportando su evolución dentro de los ordenamientos legales que lo han contenido, como son las reformas del Código Federal de la Federación y posteriormente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, poniendo principal énfasis en los puntos fundamentales, controvertidos y de excepción que surgen en la procedencia, interposición y substanciación de dicho recurso apoyándose en criterios jurisprudenciales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Poder Judicial de la Federación.

Así mismo, se intenta desglosar dentro de un esquema más preciso, aportando circunstancias a considerar en su substanciación, como las cuestiones que pueden surgir en el esquema de los preceptos legales que lo regulan, así como definiendo sus etapas tomándose en cuenta de igual manera los criterios de los órganos jurisdiccionales que resuelven al respecto.

Así mismo se citan integralmente aquellas tesis aisladas o de jurisprudencia que se consideran relevantes para una mayor comprensión dada la complejidad que conlleva el presente recurso.

### **4.1. PRECEDENTES DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN.**

El Código Fiscal de la Federación en el año de 1976, introduce en el Procedimiento Contencioso Administrativo al recurso de reclamación, estableciéndolo en el artículo 234 y relacionándolo con el 199 fracción II, que permitía combatir los acuerdos del Magistrado Instructor que admitieran las pruebas<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. *La prueba en el contencioso federal*, primera edición, México 2009, Porrúa, p. 65.

El primero de abril de 1983, entra en vigor el Título VI del Procedimiento Contencioso Administrativo del Código Fiscal de la Federación, ubicando al recurso de reclamación en su artículo 242 como un medio de defensa, siendo procedente según dicho Código: “ (...) contra las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o desechen la intervención del coadyuvante o del tercero (...)”, el cual se interponía en un plazo de cinco días<sup>182</sup>.

Posteriormente, se reformó y adicionó el mencionado Código por Decreto publicado el 5 de enero de 1988, en el Diario Oficial de la Federación, para establecer una objeción contra el auto que admitía la demanda, contestación, intervención del tercero o alguna prueba, contemplada en el artículo 228 BIS del referido ordenamiento y un recurso de reclamación contra las resoluciones del Magistrado Instructor que desechaba la demanda, contestación o alguna prueba, que decretaban el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechazaban la intervención del tercero, establecido en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación<sup>183</sup>.

De esta forma se continuó bajo la figura de una objeción y un recurso de reclamación contra los autos en el proceso que admitían o desechaban pruebas, escritos o intervenciones según fuera el caso, a excepción del plazo para su interposición que fue aumentado de cinco a quince días por reforma publicada el 26 de diciembre de 1990.

Es hasta el 01 de enero de 1996, que entra en vigor el Decreto publicado el 15 de diciembre de 1995, que regresa el texto del artículo 242 del Código Fiscal de la Federación de 1983, derogándose la figura de la objeción y englobando todos los supuestos referidos dentro del recurso de reclamación, el cual según el referido Código establecía: “procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero”, texto que prevalece en su mayor medida en la actualidad<sup>184</sup>.

Un precedente que puede destacarse del contenido y desarrollo que ha tenido con el avance de los años el precepto que regula al recurso de reclamación, es el que se puede desprender de la jurisprudencia: **“RECLAMACIÓN. PROCEDE EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 242 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO SÓLO CONTRA RESOLUCIONES EXPRESAMENTE**

---

<sup>182</sup> Artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, vigente en 1983.

<sup>183</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. *La prueba en el contencioso federal*, primera edición, México 2009, Porrúa, p. 66.

<sup>184</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. *La prueba en el contencioso federal*, primera edición, México 2009, Porrúa, p. 67.

**CONSIGNADAS EN ÉL, SINO TAMBIÉN CONTRA AQUÉLLAS DE NATURALEZA ANÁLOGA”<sup>185</sup>**, que toma como antecedente el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que advertía que el recurso de reclamación no sólo procede contra las resoluciones referidas en él, sino en todos los casos donde los temas giren sobre tales puntos, que produjo la modificación del artículo 242 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1994, que a la luz de su texto no contemplaba expresamente la reclamación cuando se tenía por no “interpuesta la demanda”, que como hemos visto posteriormente fue adecuado por el legislador en atención de dicho criterio.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación vigente en 2005, conserva el texto regulatorio del recurso de reclamación antes señalado, recogándose incluso en gran medida en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que ahora lo establece.

En comparación del artículo 242 del Código Fiscal de la Federación de 2005, con el 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, su texto es parecido, a excepción de que la Ley vigente precisa que la impugnación de la resolución que decreta o niegue el sobreseimiento debe ser “antes del cierre de instrucción”, lo cual sólo aclara lo evidente, puesto que ambos preceptos se refieren a resoluciones del Magistrado Instructor y no de la Sala, entendiéndose por lo tanto lo correspondiente a los acuerdos y resoluciones que dicho Magistrado emite dentro de la instrucción y no una vez cerrada.

Al respecto, considero que la Ley actual, trajo una intención de aclarar los preceptos reguladores de este recurso y brindó como aspecto innovador la posibilidad de impugnar las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, pero fue omisa en cuanto a determinar cuándo debe empezar a computarse el plazo para la interposición del recurso cuando se realice mediante correo certificado con acuse de recibo.

La posibilidad que brinda la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de impugnar las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva ante la Sala Superior, otorga sin lugar a duda un derecho más para las partes en su conformidad con lo actuado y decidido en el proceso, ya que en su momento el Código Fiscal de la Federación, no brindaba esta posibilidad, no quedando otro medio de defensa dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal en lo correspondiente, teniendo que acudir al Juicio de Amparo<sup>186</sup>.

En este contexto y bajo las diferencias antes indicadas, es posible entender los avances de la Ley vigente que a mi consideración complementan al Juicio Contencioso Administrativo Federal, con mejores y amplias acciones procesales, ante este admirable y honorable Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

---

<sup>185</sup> Tesis: VI.3o.A. J/5, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XIV, Noviembre de 2001, p. 458

<sup>186</sup> Artículo 114 de la Ley de Amparo.

Administrativa, pero también con ciertas imprecisiones como lo es el tema eje central de la presente tesis.

## 4.2. CONCEPTO.

Previo al concepto que se considera para este recurso de reclamación, éste debe verse como la clara oportunidad para que las partes puedan ser escuchadas dentro del Proceso Contencioso Administrativo Federal, para impugnar determinados actos, comprendiéndose bajo el derecho de audiencia que se concibe como *el acto por parte de los soberanos o autoridades de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan algo*<sup>187</sup>.

Por lo anterior, el recurso de reclamación es posible entenderlo como aquel medio de defensa dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal que tienen las partes en él para impugnar las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero<sup>188</sup>; y como único caso de excepción, respecto las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, que haya emitido la Sala Regional respectiva<sup>189</sup>. Así mismo, a favor de la Autoridad demandada contra el auto que decreta la suspensión provisional<sup>190</sup>.

En atención de este concepto desde un punto de vista general de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no sólo encontramos la definición de éste como un medio de impugnación, sino que se proporcionan los supuestos establecidos en la Ley referida, bajo los cuales es posible hacer valer el mismo.

### 4.2.1. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

Podemos ubicar conforme el anterior concepto, al recurso de reclamación de una manera más sintetizada; como el *medio impugnación*<sup>191</sup> o defensa contra los actos procesales entendiéndose estos como los acuerdos respectivos del Magistrado Instructor, así como lo resuelto sobre medidas cautelares, por medio del cual se busca corregir, modificar o anular dichos actos y resoluciones, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidades o injusticia.

---

<sup>187</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, primera edición, México 1982, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I A-B, p. 228. Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1168>.

<sup>188</sup> Artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>189</sup> Artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>190</sup> Artículo 28 fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>191</sup> **Medio de Impugnación.** I. *Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales, para corregir, modificar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidades o injusticia.* II. *Se trata de una institución sumamente compleja que ha ocasionado numerosos debates, por lo que, adentrarnos a los diversos planteamientos doctrinales, tomaremos en consideración la clasificación de los medios de impugnación en tres sectores, estimados de manera flexible y que se han denominado: remedios procesales, recursos y procesos impugnativos.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, primera edición, México 1982, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo V I-J, p. 164. Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1168>.



En este razonamiento, se comienza a aterrizar el tema y objetivo de este recurso y su identificación dentro del Proceso Contencioso Administrativo Federal.

#### **4.2.2. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA.**

Los supuestos de procedencia que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para el recurso de reclamación, son los establecidos en los artículos 59 y 62, de dicho ordenamiento legal, sin que estos representen o abarquen todas las circunstancias de procedencia que puedan suscitarse y repercutir en la eficacia de este recurso en el momento de su ejercicio como se verá en los puntos siguientes.

##### **A) CONTRA ACTOS PROCESALES.**

Una vez definido y conceptualizado al recurso en estudio, resulta necesario precisar los actos procesales por medio de los cuales puede hacerse valer éste, así como la facultad de quien los emite, para tener una clara perspectiva de su procedencia conforme a la definición establecida.

Los actos procesales o resoluciones del Magistrado Instructor impugnables de acuerdo a la primera parte de la definición indicada, son básicamente acuerdos emitidos en el desarrollo del proceso, siendo los siguientes:

- a) Admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda.
- b) Admitan, desechen o tengan por no presentada la contestación.
- c) Admitan, desechen o tengan por no presentada la ampliación de demanda o contestación.
- d) Admitan, desechen o tengan por no presentada alguna prueba.
- e) Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de la instrucción.
- f) Aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

Las anteriores determinaciones obedecen a su vez a las facultades que tienen los Magistrados Instructores contenidas en las fracciones I al V del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo cual

cuando dichas determinaciones sean dictadas directamente por la Sala o Sección respectiva, no procederá el recurso de reclamación, sino el amparo directo<sup>192</sup>.

## **B) CONTRA MEDIDAS CAUTELARES.**

Se establece dentro de la definición respectiva en su segunda parte y de igual manera en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que podrá interponerse el recurso de reclamación como único caso de excepción, respecto las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, que haya emitido la Sala Regional respectiva<sup>193</sup>. Esta facultad de la Sala Regional competente de emitir la suspensión definitiva deviene del proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que el Magistrado Instructor pone a su consideración, atento a las atribuciones de éste de conformidad con la fracción IX del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto, cabe aclarar que a pesar de que dentro de las referidas atribuciones del Magistrado Instructor se establezca la de proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la “medida cautelar definitiva”<sup>194</sup> y no como suspensión definitiva, como se precisara más adelante en la interposición de este recurso, aunque pareciera que las medidas cautelares y la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado son provisiones diversas por regularse por preceptos legales diferentes, la suspensión es tan sólo una de las medidas cautelares que pueden otorgarse y proceden en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, ya que su objetivo en ambas obedece a mantener la situación de hecho existente.

En este mismo sentido y en atención de la última parte de la definición establecida, el recurso de reclamación puede hacerse valer también, pero únicamente por las autoridades demandadas, por los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales que dicte el Magistrado Instructor por facultad expresa en la fracción IX del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, se deja a salvo los derechos del demandante para que impugne dichas determinaciones en la vía que corresponda, como lo es el juicio de amparo indirecto.

De lo antes precisado, los actos procesales y medidas cautelares se engloban dentro del concepto del recurso de reclamación como supuestos de procedencia del mismo, sin embargo, como se observará en el desarrollo de este estudio con mayor abundancia, dicho recurso se particulariza de acuerdo al supuesto

---

<sup>192</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo contencioso administrativo*, décimo cuarta edición, México 2009, Porrúa, p. 307.

<sup>193</sup> Artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>194</sup> Fracción IX del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

correspondiente; el primero (contra actos procesales) que procede en contra de resoluciones del Magistrado Instructor en los casos ahí citados y en un tiempo de interposición determinado, mientras que un segundo (contra suspensión definitiva), que procede como único caso de excepción en contra de sentencias interlocutorias de la Sala que concedan o nieguen la suspensión definitiva y su tiempo de interposición es diverso, en tanto el tercero (suspensión provisional), es tramitado conforme al primero pero sólo podrá ser impugnado por las autoridades demandadas.

Por último, sin desviarse del objeto del presente trabajo, pero vistos los actos procesales por medio de los cuales se puede hacer valer el recurso en estudio como lo es el desechamiento de demanda, cabe señalar lo pronunciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **“DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 208, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL”**<sup>195</sup>, donde se precisa que respecto del artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de Federación, que habla sobre los supuestos de desechamiento de demanda por la omisión de ciertos datos en la demanda, el cual fue declarado inconstitucional por estimarse violatorio del artículo 14 Constitucional, no sólo porque se aparta de la naturaleza del juicio contencioso administrativo que atiende a la conveniencia y necesidad de otorgar al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, sino también porque viola las formalidades esenciales del procedimiento que debe reunir todo juicio previo a un acto privativo. A pesar de esto, el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, considero en mi opinión, guarda el espíritu de la consecuencia legal antes precisada en su momento en el Código Fiscal de la Federación.

### **4.3. INTERPOSICIÓN.**

Previo y durante la interposición de este recurso deben ser respetadas las formalidades establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin embargo, es preciso poner especial atención en las excepciones y circunstancias que pueden repercutir en su viabilidad, es decir, aunque se hayan identificado los supuestos para hacer valer este medio de impugnación, al momento de ser formulado e interpuesto pueden surgir cuestiones o dudas respecto a su procedencia y eficacias en su cometido, por lo que resulta

---

<sup>195</sup> Tesis: 177, Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, p. 216. Genealogía: tesis P./J. 8/ 96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, febrero de 1996, p. 14.

necesario prevenir lo correspondiente en atención de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto.

#### **A. EN CONTRA DE ACTOS PROCESALES.**

Por su parte la interposición del recurso de reclamación contra actos procesales acorde al artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se presentará ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución correspondiente.

Cabe destacar como un punto estratégico en este apartado, la oportunidad de hacer valer el recurso de reclamación dentro de la última etapa del Juicio Contencioso Administrativo Federal, justo antes del cierre de instrucción con objeto de manifestar sobre la contestación de demanda, su ampliación o las pruebas contenidas en éstas, en el mismo escrito en el que se formulan alegatos, toda vez que no ha concluido la substanciación del juicio en los términos de lo dispuesto en el artículo 74 de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La oportunidad antes planteada, es posible puesto que en la práctica el acuerdo por medio del cual se da por contestada la demanda o su ampliación y admitidas las pruebas correspondientes, no existiendo ninguna cuestión pendiente, también se informa en el proveído respectivo que se tienen cinco días, transcurridos los diez posteriores a que surta efectos la notificación de éste, para la formulación de alegatos, es decir, que después del conocimiento de este auto sólo se cuenta con este tiempo para la interposición del recurso en estudio.

Lo anterior, puede desarrollarse en el entendido de que el término para la interposición del recurso de reclamación en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, es de quince días siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo, y si bien es cierto, el de alegato es de cinco días, se debe considerar que comenzarán a contar a partir de los diez días siguientes de la substanciación del juicio que comúnmente se notifica a las partes para la formulación de alegatos, lo cual suma quince días, concordando con los tiempos para la interposición del referido recurso.

En este caso en particular, el recurso de reclamación planteado en el escrito de alegatos, deberá ser tramitado y en consecuencia, no podrá cerrarse la instrucción al existir una cuestión pendiente de resolución, lo cual se robustece con el siguiente criterio de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual establece textualmente: 12 Lic. Francisco Julián Castillo

Guzmán Revista "Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa" Núm.3, Año 2010. "VIOLACIÓN SUSTANCIAL DEL PROCEDIMIENTO.- CUANDO NO SE INSTRUYE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN HECHO VALER EN EL MISMO ESCRITO EN EL QUE SE FORMULAN ALEGATOS.- Se incurre en una violación sustancial del procedimiento, cuando el Magistrado Instructor cierra la instrucción del juicio y no provee respecto del recurso de reclamación hecho valer en el mismo escrito en el que se formulan alegatos, toda vez que no ha concluido la sustanciación del juicio en los términos de lo dispuesto en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación. En tales circunstancias, lo conducente es devolver los autos respectivos a la Sala de origen, ordenándose la reposición del procedimiento, a fin de que se subsane la violación cometida, y una vez debidamente cerrada la instrucción, remitan nuevamente el expediente a la Sala Superior, para que se formule el fallo correspondiente; pues de no hacerlo así, se dejaría a las partes en estado de indefensión, máxime que las Secciones de la Sala Superior, carecen de facultades para resolver dicho recurso, pues la fracción VI, del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, únicamente autoriza a dictar acuerdos o providencias de trámite necesarios que reabran la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso, pero nunca para resolver los recursos interpuestos por las partes."<sup>196</sup>

Así mismo, para que esta actuación pueda tener éxito, el recurso de reclamación que se haga valer en el escrito de alegatos debe ser bajo los presupuestos legales de la reclamación, y evitar caer en confusiones, puesto que los conceptos de violación respectivos no deben mezclarse o argumentarse dentro de los propios alegatos, ya que este recurso es autónomo, lo cual queda apoyado bajo el criterio: "AGRAVIOS INOPERANTES.- LO SON LOS ARGUMENTOS QUE DEBIERON SER MATERIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN"<sup>197</sup>, emitido por el pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo anterior, al determinar que los agravios en el recurso de reclamación deben atender a la materia de su procedencia y no combinarse con argumentos de otra instancia, surge la interrogante si precisamente lo que se formula en el recurso de mérito son agravios, puesto que los preceptos que regulan al recurso en estudio no señalan o exigen la expresión de agravios en contra de la actuación procesal, sin embargo, con auxilio de la tesis: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. LA FALTA DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS EN EL RECURSO, GENERA LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN PROCESAL, SUJETA A CONTROVERSIA"<sup>198</sup>, se sustenta que la parte que interponga el medio de defensa en cuestión debe, evidentemente, hacer valer

<sup>196</sup> Tesis IV-P-2aS-125, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, Año II, No. 11, Junio 1999, p. 98.

<sup>197</sup> Tesis V-P-SS-406, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Año IV, No. 38, Febrero 2004, p. 46.

<sup>198</sup> Tesis V-TASR-XXX-2158, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta Época, Año VI, No. 69, Septiembre 2006, p. 149.

agravios en contra del auto respectivo, para que así la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa competente, se encuentre en posibilidad de resolver la pretensión del interesado promovente, que sólo puede deducirse de estos agravios y abordar la Litis del recurso de reclamación.

Por lo cual la falta de agravios en el escrito del recurso, genera una notoria imposibilidad jurídica de pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la actuación procesal impugnada, siendo necesaria su formulación en acorde al objeto que se recurre y lo que se pretende.

En este sentido, debe considerarse a este recurso de forma independiente, y los agravios plasmados en él deben ser en función de su cometido, ya que en el supuesto de que el demandante en el juicio contencioso administrativo se duela de la omisión o irregular notificación de un auto preventivo de cuyo cumplimiento depende el desechamiento o se tenga por no presentada su demanda, debe combatirlo mediante el incidente de nulidad de notificaciones, porque en él se analiza el cumplimiento de las formalidades de ley, y no mediante el recurso en cuestión, puesto que como se ha visto, este procede contra las resoluciones del Magistrado Instructor que admiten, desechan o tienen por no presentada la demanda de nulidad, donde su objeto es el análisis del contenido de dicha resolución, por lo que no pueden examinarse en dicho recurso los argumentos tendientes a combatir la notificación de la resolución recurrida, pues constituye un acto previo a ella, además de que su estudio sería extemporáneo, toda vez que los plazos para impugnar ambos actos son distintos, lo cual se deriva y soporta de la jurisprudencia: “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TANTO EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES COMO EL RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTOS EN LA LEY QUE LO RIGE, SON AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES ENTRE SÍ, AL TENER SU PROPIO OBJETO, PROCEDENCIA, TRÁMITE, PLAZOS Y CARACTERÍSTICAS”<sup>199</sup>.

## **B. EN CONTRA DE MEDIDAS CAUTELARES.**

Por su parte la interposición del recurso de reclamación contra las interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, en apego a lo establecido por el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se interpondrá ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva. Por lo que respecta al recurso de reclamación contra el auto que decreta o niegue la suspensión provisional, conforme a lo establecido por el artículo 28 fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso

---

<sup>199</sup> Tesis: 2a. /J. 118/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXVIII, Septiembre de 2008. p. 226.

Administrativo, podrá ser impugnado únicamente por las autoridades demandadas de la misma manera que el recurso en contra de actos procesales.

En este orden de ideas, la procedencia del recurso de reclamación acontece en razón de los actos contra los que se pretende hacer valer el mismo, bajo cuestiones de tiempo y modalidad, que pueden surgir al momento de su interposición.

Por lo anterior, una punto de excepciones del recurso de reclamación ordinario contra actos procesales, al que se tramita conforme al artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el tiempo para su interposición, ya que bajo este último supuesto debe interponerse en el plazo de 5 días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la sentencia interlocutoria que conceda o niegue la suspensión definitiva, materia de la impugnación, por lo que su presentación fuera de dicho término traerá aparejado su desechamiento con apoyo en la jurisprudencia: “RECURSO DE RECLAMACIÓN EXTEMPORÁNEO”<sup>200</sup>.

Así mismo, la interlocutoria que resuelve sobre la suspensión definitiva no es objeto de aclaración, por lo cual el plazo mencionado para la interposición del recurso de reclamación no puede ser suspendido en atención de dicha circunstancia, ya que en el supuesto de solicitar la aclaración de sentencia en el fallo interlocutorio que se pretende recurrir, dicha instancia se desecharía por no constituir el instrumento idóneo y el plazo para la interposición del recurso de reclamación en contra de la sentencia que negó la suspensión definitiva, deberá computarse a partir de la fecha en que se notificó el fallo materia del recurso en cita y no a partir de la notificación del acuerdo que desechó la aclaración interpuesta. Lo cual constituye una circunstancia a considerar soportada por la tesis “RECURSO DE RECLAMACIÓN EN CONTRA DE UNA SENTENCIA INTERLOCUTORIA.- CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN CUANDO LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN PRESENTADA RESPECTO DE ELLA FUE DESECHADA”<sup>201</sup>.

Ahora bien, como ya se ha establecido el recurso de reclamación que se interpone ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, es como único caso de excepción contra las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, derivando de una interpretación literal del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que aparentemente parecería que sólo bajo el concepto de suspensión definitiva es válido este recurso. Ante este presupuesto, resalta la interrogante de si este recurso que se

---

<sup>200</sup> Tesis: V-J-2aS-26, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 80. Agosto 2007, p. 7.

<sup>201</sup> Tesis V-P-1aS-435, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 81. Septiembre 2007, p. 57.

interpone ante la Sección, es procedente contra cualquier medida cautelar o sólo contra la suspensión, ya que el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las reglas para solicitar las medidas cautelares y por su parte el artículo 28 del referido ordenamiento, establece las reglas para la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

Al respecto es posible entender a la suspensión como una medida cautelar en apoyo de la jurisprudencia “SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- ES UNA ESPECIE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES REGULADAS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”<sup>202</sup>, de la cual se infiere precisamente que la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es tan sólo una de las medidas cautelares que proceden en el Juicio Contencioso Administrativo Federal; tomando en consideración que estas providencias surgen en el tenor del primer párrafo del artículo 24 de la Ley en cita, que es con la finalidad de mantener la situación de hecho existente a fin de evitar que con la ejecución del acto controvertido quede sin materia el proceso.

En este entendido, la suspensión es una medida cautelar, pero no toda medida cautelar es una suspensión, por lo cual podría aún pensarse que el recurso de reclamación sólo es procedente contra la identificada y particular medida cautelar de suspensión, sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha establecido tesis al respecto, determinando bajo reiterado criterio que aunque la suspensión del acto impugnado y el otorgamiento de medidas cautelares efectuado por la Sala se rigen por dispositivos legales distintos, su objetivo en ambos obedece como ha quedado señalado a mantener la situación de hecho existente, que impida que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, por lo que tratándose del otorgamiento de medidas cautelares en términos del artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o la suspensión en términos del artículo 28 de dicho ordenamiento, procede el recurso de reclamación a que se refiere el artículo 62, por tener la misma finalidad. Tesis que literalmente establece lo siguiente: “MEDIDA CAUTELAR OTORGADA POR UNA SALA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 24 Y 25 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- ES PROCEDENTE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN EN CONTRA DE SU OTORGAMIENTO CON BASE EN EL ARTÍCULO 62 DE DICHA LEY.-El artículo 24 citado establece el objeto de las medidas cautelares, las que se pueden decretar una vez iniciado el juicio, para mantener la situación de hecho existente, que impida que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, salvo que se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden

---

<sup>202</sup> Tesis V-J-1aS-15, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 77. Mayo 2007, p. 31.



público. Se señalan los requisitos que debe contener el escrito en el que se solicita las medidas cautelares, así también la posibilidad del Magistrado Instructor de dictar las medidas cautelares de oficio. El artículo 25 de la ley en mención consigna el procedimiento que se debe seguir después de que se admita el incidente de petición de medidas cautelares y las respectivas consecuencias de su otorgamiento.

Por su parte, el artículo 28 de la citada Ley establece la medida cautelar denominada suspensión y consigna como presupuesto de procedencia que previamente se hubiera solicitado ante la autoridad o directamente ante este Tribunal. De donde resulta que la suspensión del acto impugnado y el otorgamiento de medidas cautelares efectuado por la Sala se rigen por dispositivos legales distintos, sin embargo, su objetivo en ambos obedece a mantener la situación de hecho existente, que impida que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, por lo que tratándose del otorgamiento de medidas cautelares en términos del artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o la suspensión en términos del artículo 28 de dicho ordenamiento, procede el recurso de reclamación a que se refiere el artículo 62, el que señala que como único caso de excepción procede en contra de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva.<sup>203</sup>

En este orden de ideas y sin pretender salir del tema, pero aclarando la procedencia del recurso ante cualquier medida cautelar definitiva, sin ser en particular sólo la de suspensión, por perseguir el mismo objetivo, no es posible incluso condicionar la procedencia de la suspensión al primer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al señalar que el demandante podrá solicitar la suspensión en comento cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución del acto impugnado, porque dicho numeral no es condicionante, sino que en realidad está haciendo referencia a uno de los escenarios posibles que pueden darse, por lo que no existe impedimento alguno para que el particular pueda directamente solicitar la invocada medida cautelar en su demanda sin haber pedido antes a la autoridad la suspensión de la ejecución del acto administrativo, en atención de esa finalidad consagrada en el primer párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que sustenta a la suspensión como cualquier medida cautelar y que permiten su impugnación ante el referido recurso de reclamación, atentos a la jurisprudencia: "SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.- LA SOLICITUD PREVIA A LA AUTORIDAD DEMANDADA NO ES UN REQUISITO PARA SU

---

<sup>203</sup> Tesis VI-P-2aS-26, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sexta Época. Año I. No. 4. Abril 2008, p. 211.

## PROCEDENCIA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<sup>204</sup>.

Al respecto, una circunstancia más que podría comprometer la procedencia de este recurso como caso de excepción conforme al artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es no identificar con claridad los elementos en que se compone el supuesto de procedencia, como lo es: a) sea dirija en contra de una sentencia interlocutoria; y b) en la cual se decrete o niegue la suspensión definitiva.

Se debe poner atención al presupuesto de que este recurso en excepción procede contra sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, mas no así por el acuerdo del Magistrado Instructor que desecha la solicitud de suspensión, ya que si bien el rechazo de la petición de suspensión implica una negativa a la concesión de ésta, también lo es, que formalmente no se trata de una sentencia interlocutoria dictada por la Sala, puesto que de ser el caso en particular, dicho recurso no es procedente sino el juicio de amparo indirecto lo cual se soporta con la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: "RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU IMPROCEDENCIA"<sup>205</sup>, así como tesis del Poder Judicial de la Federación: RECLAMACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA EL AUTO QUE DESECHA LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO"<sup>206</sup>, Por lo que deben enfocarse los elementos por los cuales procede la reclamación, sin distracción de actos relacionados que no son objeto de ser impugnados por este recurso.

Ahora bien, el recurso de reclamación dentro de este concepto contra medidas cautelares, también puede hacerse valer por el autos que decreten o nieguen la suspensión provisional, bajo ciertas circunstancias diversas a la interlocutoria que decide sobre la suspensión definitiva.

La interposición del recurso de reclamación previsto por los artículos 62 (suspensión definitiva) y 28, fracción X (suspensión provisional) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es diversa, resultando indispensable distinguir una de otra.

En este entendido, los requisitos de procedencia para interponer el recurso de reclamación conforme al artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sobre suspensión definitiva son: a) se dirija en contra

<sup>204</sup> Tesis V-J-1aS-19, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 82. Octubre 2007, p. 27.

<sup>205</sup> Tesis V-J-1aS-12, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007, p. 17.

<sup>206</sup> Tesis: XIII.2o.22 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXVII, Enero de 2008, p. 2817.

de una sentencia interlocutoria, b) que en la misma se decrete o niegue la suspensión definitiva y c) sea interpuesto por cualquiera de las partes contendientes; en tanto que para el caso del numeral 28, fracción X del ordenamiento antes citado, respecto suspensión provisional, son: a) se dirija en contra de un acuerdo de Magistrado Instructor, b) que conceda o niegue la suspensión provisional y c) sea interpuesto por las autoridades demandadas, lo cual se apoya en la jurisprudencia: “RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 62 Y 28, FRACCIÓN X, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”<sup>207</sup>.

En atención de lo precisado y conforme al artículo 28 fracción X, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los únicos que pueden hacer valer el recurso contra la suspensión provisional son las autoridades demandas, dejándose a salvo los derechos del demandante para que la impugne por la vía correspondiente, sin embargo, no se precisa bajo que medio puede oponerse dicho demandante, por lo que en apreciación de la tesis: “RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA QUE EL DEMANDANTE CONTROVIERTA EL AUTO QUE DECRETA O NIEGA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD Y, POR TANTO, NO DEBE SOBRESEERSE EN EL AMPARO QUE SE PROMUEVA SIMULTÁNEAMENTE CONTRA DICHA DETERMINACIÓN (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 144/2000)”<sup>208</sup>, la vía que tiene la demandante al respecto es el juicio de amparo indirecto.

De la distinción ante precisada donde solo la autoridad demandada puede impugnar la suspensión provisional por medio del recurso de reclamación y el demandante tiene que acudir al juicio de amparo indirecto, se revela una perspectiva aparentemente de desigualdad de las partes en el juicio, sin embargo, es todo lo contrario, puesto que como se verá más adelante, la autoridad sólo tiene los medios de defensa que establece la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistentes en el recurso de revisión y de reclamación, viéndose impedida para promover juicio de amparo, el cual sí puede ser ejercido por el gobernado, por lo tanto si no se otorgara dicha posibilidad a la autoridad demanda de promover el recurso en estudio, el único que podría impugnar el auto que decidiera sobre la suspensión provisional sería el particular demandante por vía juicios de garantías, lo cual resultaría en una verdadera inequidad de las partes en el proceso.

---

<sup>207</sup> Tesis V-J-1aS-14, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007, p. 23.

<sup>208</sup> Tesis: IV.2o.A.211 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXVII, Enero de 2008, p. 2817.

En continuación con el recurso de reclamación contra la referida medida cautelar provisional, deben tomarse en cuenta todos los supuestos en que ésta se sustenta cuando se pretenda impugnar, ya que no sólo deben observarse los elementos básicos como son: a) que no se afecte al interés social; b) se contravengan disposiciones de orden público; o c) quede sin materia el juicio, sino también los establecidos en el artículo 28, fracción IX de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que son: a) que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable; b) que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión; y c) que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Lo anterior, ya que para el caso de interponer el recurso de reclamación contra dicha medida provisoria los agravios formulados por la autoridad deben encaminarse a demostrar la ilegalidad de la concesión de la suspensión, alegando que con dicha medida se afecta el interés social, se contravienen disposiciones de orden público, o que queda sin materia el juicio, así como que, tampoco se actualiza ninguno de los supuestos previstos en los tres incisos de la fracción IX del dispositivo legal analizado, ya que esta si se limita a manifestar en el recurso, situaciones diversas, los agravios pueden resultar inoperantes al no combatir los fundamentos y motivos en que se sustenta la concesión de la suspensión provisional, tomando como referencia la tesis: “RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DEL AUTO QUE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES INOPERANTE EL AGRAVIO QUE NO SE DIRIGE A COMBATIR LOS PRESUPUESTOS QUE SUSTENTAN LA CONCESIÓN”<sup>209</sup>.

En conclusión el recurso de reclamación puede dividirse en su interposición del que se hace valer contra actos procesales y el que se efectúa contra medidas cautelares, ya que el primero se hace valer en contra de las resoluciones señaladas del Magistrado Instructor, donde el término para interponerlo es de quince días y quien lo resolverá será la Sala que conozca del asunto, mientras que el segundo contra medidas cautelares se divide en dos, uno que procede como único caso de excepción en contra de sentencias interlocutorias de la Sala que concedan o nieguen la suspensión definitiva, dentro del término de cinco días, y que serán resueltas por las Secciones de la Sala Superior, y otro que se interpone en contra el auto que decreta o niegue la suspensión provisional y que se interpone conforme al primero (actos procesales) con la salvedad de que sólo podrá hacerse valer por las autoridades demandas.

En consecuencia de lo anterior, la interposición del recurso de reclamación, como todo en el Derecho tiene excepciones, es decir, que acorde a las reglas, poniendo

---

<sup>209</sup> Tesis V-TASR-XXVI-2987, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 81. Septiembre 2007, p. 182.

especial atención en los tiempos, etapas procesales y calidad del acto que se pretende reclamar, así como de los agravios hechos valer, el recurso es viable y puede tener un acontecimiento efectivo para el interesado comprobando la ilegalidad del acto recurrido.

#### **4.4. SUBSTANCIACIÓN.**

Una vez interpuesto el recurso de reclamación, la substanciación de este conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, precisa los momentos de su desarrollo que al igual como se ha visto anteriormente, existen diferencias entre el substanciado para impugnar actos procesales consistentes en acuerdos del Magistrado Instructor y el acotado para impugnar interlocutorias que resuelvan sobre la medida cautelar de suspensión definitiva.

##### **A. EN ACTOS PROCESALES.**

De conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, interpuesto el recurso en comento, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días<sup>210</sup>.

Al respecto, es posible aclarar que quien dará cuenta a la Sala conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el Magistrado Instructor por facultad expresa en el artículo 38 fracción VI, de dicho ordenamiento. Los puntos destacados a considerar en el desahogo del recurso en estudio contra actos procesales consistentes en acuerdos del Magistrado Instructor, resultan de la vista que se brinda a la contraparte para que exponga lo que a su derecho convenga y de la imposibilidad de excusarse del Magistrado Instructor que haya emitido el acuerdo recurrido.

Se establece en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que la reclamación que se haga valer en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte<sup>211</sup>.

Es importante aclarar esta determinación que puede ser un tanto confusa. En primer momento quien promueve el recurso de reclamación ante este supuesto es el propio demandante, de lo que deriva la interrogante de saber cómo es posible

---

<sup>210</sup> Artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>211</sup> Artículo 61 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

que éste se desista de la demanda y después pretenda recurrir el acuerdo de sobreseimiento que fue resultado de su decisión.

Ante este supuesto, considero que dicha situación fue prevista por el legislador en razón de que en el supuesto de que el representante legal de la demandante por determinadas razones o mala fe se desistiera de la demanda, la representada pudiera plantear el medio de impugnación de mérito, pues podría incluso ya no ser su representante legal, por lo cual al ser actos personalísimos y hechos propios, no resulta necesario se le de vista a la contraparte en el juicio.

Así mismo, existe una excepción más al principio general de correr traslado a la contraparte, que se presenta cuando el recurso de reclamación es hecho valer por la no admisión de demanda, puesto que todavía no existe la relación jurídico-procesal inherente a todas las controversias de orden jurisdiccional que tanto la jurisprudencia como la doctrina reconocen como la condición *sine qua non*, lo cual se sustenta en el criterio: "RECURSO DE RECLAMACIÓN FISCAL. CASO EN QUE NO PROCEDE CORRER TRASLADO A LAS AUTORIDADES QUE FUERON SEÑALADAS EN LA DEMANDA DE NULIDAD QUE FUE DESECHADA"<sup>212</sup>.

Ahora bien, otro punto a considerar en el mencionado precepto legal, es el hecho de que el Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse, lo cual considero deviene de que si el Magistrado manifiesta alguno de los impedimentos señalados en el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este tenía que haberse conducido bajo dicha circunstancia desde que conoció del asunto antes de dictar el acuerdo reclamado, por lo que una vez dictada la resolución correspondiente, este debe darle el debido trámite al recurso sin excusa alguna.

Así mismo, para que la resolución interlocutoria que se dicte al respecto se tome correctamente, sin demora y de forma colegiada.

## **B. EN MEDIDAS CAUTELARES.**

El recurso de reclamación interpuesto en contra de las resoluciones interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva se substanciará conforme al segundo y tercer párrafos del artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual será presentado a través de la Sala Regional que haya dictado la sentencia, y será quien ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Lo que una vez transcurrido, dicha Sala Regional remitirá a la Sección

---

<sup>212</sup> Tesis: XXI.2o.16 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XII, Septiembre de 2000, p. 801.

de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia de la demanda, de la sentencia recurrida, de su notificación y del escrito de recurso con la expresión de fecha y hora de recibido.

De conformidad con el último párrafo del artículo 62 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece que: “Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días”, sin embargo, pienso que lo que quiso decir es: “se dará cuenta al Sección de Sala Superior que por turno corresponda”, así mismo se omite señalar quien dará cuenta.

En aclaración de esta tramitación de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien dará cuenta acorde a las facultades propias de la Sección y del Magistrado Presidente de la misma, es este último quien tiene dicha atribución de conformidad con la fracción III del artículo 23, y fracción V del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo anterior, el recurso que se hace valer conforme al artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe ser presentado ante la Sala Regional y resuelto por la Sala Superior, es decir, que la tramitación corresponderá a la Sala Regional que dictó la sentencia interlocutoria mencionada y la resolución de este corresponderá a la Sección de la Sala Superior en turno que haya dictado la sentencia, como bien tiene a asentar la jurisprudencia: “RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA SENTENCIAS INTERLOCUTORIAS QUE CONCEDAN O NIEGUEN LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL, SON COMPETENTES PARA RESOLVERLO”<sup>213</sup>.

Ahora bien, durante la substanciación del recurso de reclamación que se promueva contra la medida cautelar de suspensión, es posible que quede sin materia cuando se resuelva el fondo del asunto principal, en razón de que con la emisión de la sentencia definitiva queda insubsistente el acto impugnado en el recurso, siendo innecesario se decidiera sobre la legalidad o ilegalidad de la interlocutoria recurrida, tomando en cuenta que dicha suspensión es una de las medidas cautelares que proceden en el juicio contencioso administrativo, y al ser estas incidentales, accesorias y secundarias del juicio principal cuya única razón de ser es la de conservar la materia del juicio principal es indiscutible que carece de objeto cuando la cuestión de fondo ha sido resuelta, soportándose esta circunstancia por jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

---

<sup>213</sup> Tesis V-J-2aS-25, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 77. Mayo 2007, p. 37.

Administrativa: “RECURSO DE RECLAMACIÓN. QUEDA SIN MATERIA SI SE PIERDE LA FINALIDAD DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, QUE CONSISTE EN CONSERVAR LA MATERIA DEL JUICIO PRINCIPAL MIENTRAS NO SE DICTE SENTENCIA DEFINITIVA”<sup>214</sup>.

En esa tesitura, el citado recurso podrá declararse sin materia inclusive no sólo por haberse resuelto el juicio, sino incluso por sobreseimiento firme atendiendo al desistimiento expreso de la actora, pues el actor declina su pretensión del derecho que estimaba violado con el acto de autoridad, y cuya ejecución es contra la cual se otorga la suspensión, resultando evidente la carencia de objeto de la controversia, porque la cuestión de fondo ha sido resuelta, o bien, porque el juicio ha sido sobreseído, lo cual se infiere en las tesis: “RECURSO DE RECLAMACIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA RECAÍDA AL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CRÉDITO IMPUGNADO. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN SE RESUELVE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL”<sup>215</sup> y “RECURSO DE RECLAMACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA QUE OTORGÓ LA SUSPENSIÓN. QUEDA SIN MATERIA POR DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN DEL ENJUICIANTE”<sup>216</sup>.

Ante la situación antes planteada, existe con antelación la jurisprudencia “RECURSO DE RECLAMACIÓN. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN SE EMITIÓ SENTENCIA DEFINITIVA EN EL PRINCIPAL Y ÉSTA HA QUEDADO FIRME”<sup>217</sup>, la cual si bien refuerza en cierta medida lo antes indicado, precisa que el recurso en estudio hecho valer ante la interlocutoria que define la medida cautelar de suspensión, puede quedar sin materia hasta que la sentencia definitiva haya quedado “firme” de conformidad con el artículo 28, fracciones I, XI y XII de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues cuando la Sala Regional que conoce del juicio principal, emite sentencia definitiva en la que declara la nulidad de la resolución impugnada y ésta ha quedado firme, queda sin materia el acto al no tener un fin jurídico este recurso.

En atención de los anteriores criterios jurisprudenciales, tenemos por un lado que el recurso de reclamación por suspensión definitiva queda sin materia cuando se resuelve el fondo del asunto por sentencia definitiva y por otro lado básicamente el mismo presupuesto pero con la condición de que dicha sentencia haya quedado firme. Por lo que a mi consideración, el que debe prevalecer es el primer criterio,

---

<sup>214</sup> Tesis VI-J-1aS-4, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sexta Época. Año I. No. 12. Diciembre 2008, p. 7.

<sup>215</sup> VI-P-1aS-90, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sexta Época. Año I. No. 11. Noviembre 2008, p. 544.

<sup>216</sup> Tesis VI-P-1aS-65, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sexta Época. Año I. No. 10. Octubre 2008, p. 303.

<sup>217</sup> Tesis V-J-2aS-24, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007, p. 29.



en virtud de que la suspensión otorgada solamente surte sus efectos hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva del juicio, pues tiene como finalidad la de conservar la materia de la controversia.

Por lo antes precisado, si se ejerciera el juicio de amparo directo en contra de la resolución definitiva, la medida cautelar del juicio contencioso administrativo no tiene el efecto de suspender actos de ejecución mientras se tramita y resuelve el juicio de garantías, pues derivado de lo establecido por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los diversos 170 y 173 de la Ley de Amparo, se debe tramitar una suspensión conforme a esta Ley, tomando en apoyo la tesis: “SUSPENSIÓN DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SÓLO SURTE EFECTOS HASTA QUE SE DICTE SENTENCIA DEFINITIVA, POR LO QUE SI ÉSTA SE CONTROVIERTE EN AMPARO DIRECTO, LA MEDIDA CAUTELAR SE DEBERÁ SOLICITAR A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO”<sup>218</sup>, por lo cual es inconcuso que el recurso de reclamación se quede sin materia cuando se emita resolución definitiva, sin necesidad de que esta quede firme.

Ahora bien, a excepción de que quede sin materia, la substanciación del recurso de reclamación contra la suspensión definitiva, finaliza con la resolución interlocutoria dictada por la Sala Superior, en la que se examinará la apariencia del buen derecho, en rezo de la tesis: “RECURSO DE RECLAMACIÓN. EXAMEN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, AL MOMENTO DE RESOLVER SOBRE CONCEDER O NO LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO”<sup>219</sup>, de la cual se deriva que la Sala debe atender a la finalidad de la mencionada teoría consistente en que la suspensión del acto impugnado, como medida cautelar, asegure la eficacia práctica de la sentencia estimatoria, dando la oportunidad así también que pueda aplicarse en sentido contrario cuando se ponga de manifiesto que la pretensión de la actora es notoriamente infundada o cuestionable, por lo que previo a resolver sobre la suspensión del acto impugnado, el juzgador puede analizar de modo preliminar la controversia a efecto de verificar si la pretensión es notoriamente infundada, hipótesis en la que deberá negar la medida suspensiva solicitada.

Así mismo, la mencionada interlocutoria dictada por la Sala Superior, tendrá efectos inmediatos de conformidad con la tesis: “EFECTOS DE LA SENTENCIA ESTIMATORIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN, INTENTADO CONTRA LA CONCESIÓN O NEGATIVA DE SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS”<sup>220</sup>, es decir, tal y como se desprende de esta tesis, no se requiere el reenvío a la Sala Regional de conocimiento, para que emita otra determinación

---

<sup>218</sup> Tesis VI-P-1aS-61, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Época. Año I. No. 10. Octubre 2008, p. 268.

<sup>219</sup> Tesis V-P-2aS-678, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 77. Mayo 2007, p. 360.

<sup>220</sup> Tesis V-P-2aS-806, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007, p. 128.

en cumplimiento a la dictada en el recurso, pues este medio de impugnación tiene por objeto revocar la resolución interlocutoria correspondiente negándola o concediéndola respectivamente, la citada suspensión definitiva, por lo que atendiendo a los principios de economía, celeridad en el proceso y, sobre todo, de los fines perseguidos por la medida cautelar de que se trata, cuando cuentan con los elementos suficientes para ello, es factible que las Secciones de la Sala Superior al pronunciarse respecto a la concesión o no de la suspensión definitiva, esta decisión tenga efectos inmediatos.

Por último, una vez finalizada la sustanciación de este recurso, mediante la resolución interlocutoria correspondiente, resulta necesario determinar si lo resuelto en aquella tiene una ejecución de imposible reparación, pues de no ser así el amparo indirecto que se pudiera hacer valer contra dicha interlocutoria sería improcedente, debiendo por lo tanto en tal supuesto esperar a que culmine el Juicio Contencioso Administrativo Federal para que pueda alegar en juicio de amparo directo tanto las violaciones procesales (violación a las leyes del procedimiento y que se afectaron las defensas del gobernado) como las de fondo que en su concepto se hubiesen cometido, tomando como referencia la tesis: "RECLAMACIÓN, RECURSO DE, EN EL JUICIO FISCAL. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE LO RESUELVE."<sup>221</sup>,

Por lo que respecta a la autoridad demandada, para inconformarse sobre la interlocutoria que resuelve el recurso de reclamación, únicamente cuentan con los medios ordinarios de defensa contemplados en el ordenamiento que regula el Juicio Contencioso Administrativo Federal, entre los que se encuentra precisamente la reclamación, y extraordinariamente el de revisión fiscal, por lo que de conforme a los artículos 73, fracción XVIII y 145 de la Ley de Amparo<sup>222</sup>, debe desecharse por notoriamente improcedente el amparo indirecto que intente dicha autoridad demandada en el juicio de nulidad en contra de la interlocutoria que recayó al recurso de reclamación, ya que bajo ningún concepto aquélla podría intentar la acción constitucional de amparo por no estar en los supuestos de excepción a que alude el artículo 9o. de la Ley de Amparo, al pretender defender únicamente la legalidad de su acto, lo cual se encuentra soportado en la tesis: "AMPARO INDIRECTO. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL PROMOVIDO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD"<sup>223</sup>.

Por lo anterior, se desprende que la substanciación del recurso de reclamación será en función del supuesto por medio del cual se hace valer, ya sean actos procesales o medidas cautelares, debiéndose tomar las prevenciones respectivas en base a lo que la propia jurisprudencia indica.

---

<sup>221</sup> Tesis, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, XIV, Julio de 1994, p. 765.

<sup>222</sup> Ahora 61 fracción VII y el artículo 145 sigue siendo el mismo numeral de la nueva Ley de Amparo

<sup>223</sup> Tesis: VI.3o.A.227 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXII, Agosto de 2005, p. 1811.

## **CAPÍTULO V. RECURSO DE REVISIÓN.**

Para poder entender completamente cómo se maneja el recurso de revisión, es necesario que sepamos su entorno de procedibilidad, es decir, el marco jurídico dentro del cual se puede encontrar dicho recurso.

La formación de dicho recurso tiene su base jurídica en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la procedencia del recurso de revisión se integró en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación dentro del juicio de nulidad.

El artículo 104 constitucional fracción I-B, dice:

“Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan 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.

Este juicio se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación a petición de la persona afectada por aquéllos actos de autoridad que sean contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos<sup>224</sup>.

A mayor abundamiento, se puede observar que en las fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se mencionan los casos en los cuales le compete conocer al Tribunal Fiscal de la Federación sobre algún asunto que se relacione con la Administración Pública Federal:

Artículo 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por las 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.

---

<sup>224</sup> Burgoa O. Ignacio. Ob. Cit; nota 16. P. 591.

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV.- 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 Fiscal de la Federación 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.

Ahora bien, en el juicio de nulidad existen numerosos recursos que se pueden agotar ante alguna anomalía legal que se pueda presentar, los cuales están reglamentados en los artículos 242 al 249 del Código Fiscal de la Federación, dichos artículos encuadran las hipótesis jurídicas normativas compuestas por los recursos de reclamación y de revisión.

Para aterrizar al recurso que nos ocupa en este análisis, invocamos el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual es una especie de revisión-informidad que se interpone en contra de las resoluciones dictadas por las Salas que ponen fin a un juicio, es decir, se trata de un recurso en contra de las sentencias definitivas que concluyen el juicio contencioso-administrativo:

"Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito<sup>225</sup> competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

---

<sup>225</sup> Burgoa O. Ignacio. Ob. Cit; nota 16. P. 587

I. Sea de cuantía que exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario en el área geográfica correspondiente al D.F., vigente en el momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a 12 meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción I, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trascienda al sentido del fallo.

e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f) Las que afecten el interés fiscal de la federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos de trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas e ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

## **5.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

### **5.1.1. EL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.**

Este decreto fue publicado el 31 de diciembre de 1948 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor según su artículo transitorio, 10 días después de que se publicara el decreto que reformó la fracción I del artículo 104 constitucional, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946. Disponía:

*“Artículo Primero.-* Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en los distintos negocios de su competencia, contra las que no proceda recurso, de acuerdo con las leyes que rigen el funcionamiento de dicho Tribunal, serán revisables, a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando el interés del negocio no se haya precisado, no sea precisable o sea de \$20,000.00 o mayor”.

*Artículo Segundo.-* El recurso se propondrá y substanciará en los términos, forma y procedimientos que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, para la revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en amparo indirecto, la Procuraduría Fiscal podrá interponer el recurso en nombre de la Secretaría de Hacienda e intervenir en todos los aspectos procesales del mismo.

*Artículo Tercero.-* La suspensión del procedimiento otorgada durante el juicio ante el Tribunal Fiscal continuará en vigor al tramitarse el recurso creado por esta ley mientras se mantenga la garantía del interés fiscal.”<sup>226</sup>

Con la lectura del decreto en comentario se puede percatar el lector de que originalmente el legislador pensó o diseñó este recurso para ambas partes como lo mencionó en el artículo primero: *“Las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación... serán revisables, a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*. Es decir, tanto la autoridad administrativa que dictó la resolución impugnada (actuando ahora como parte en el juicio de nulidad), como el contribuyente tenían derecho para interponer el recurso de revisión.

---

<sup>226</sup> DOF, 31 de diciembre de 1948, pág. 09

Posteriormente el legislador cambió de opinión cometiendo un gran error al poner este recurso a disposición de la autoridad solamente, creó un desequilibrio procesal entre las partes en el juicio, algo que es contra la naturaleza jurídica del proceso.

Actualmente pueden de conocer del Recurso de Revisión la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito conforme a lo que establecen los artículos 84 y 85 de la Ley de Amparo<sup>227</sup>, reglamentarios de las fracciones VIII y IV del artículo 107 constitucional.<sup>228</sup>

### **5.1.2. EL DECRETO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1950.**

*Decreto por el que se reforma el artículo primero del 29 de diciembre de 1948:*

*Artículo Único.-* Se reforma el artículo 1° del decreto del 29 de diciembre de 1948 que establece el recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal Federal, dictadas en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal para quedar como sigue:

*Artículo Primero.-* Las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal Federal en los que declare la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades que manejan la Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se revisarán a petición de éste, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El procedimiento para la tramitación de este recurso será el que establece la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la tramitación y resolución del recurso de revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en el juicio de amparo indirecto. No son equiparables el juicio de amparo y el recurso a que se refiere este artículo y, por lo mismo, las promociones relativas a la tramitación de este último podrán ser hechas conjunta o separadamente, por el Tesorero del Distrito Federal, por el Subtesorero del mismo Distrito y por el Jefe del Departamento Legal de la Tesorería de la propia entidad.

Transitorios:

*Artículo Único.-* El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.<sup>229</sup>

Ayuda a comprender el texto anterior lo que menciona la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

<sup>227</sup> Actualmente 83 y 84 de la nueva Ley de Amparo.

<sup>228</sup> Burgoa O. Ignacio. Ob. Cit; nota 16. P. 590.

<sup>229</sup> DOF, Sábado 30 de diciembre de 1950, pág. 15.



2097. RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. Decreto de 29 de diciembre de 1948, reformado en 1950. Sólo puede interponerlo las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Distrito Federal y no los causantes.

Esta sala tiene sentado el criterio de que los decretos de 30 de diciembre de 1946, reformado, 29 de diciembre de 1948, reformado se refieren a negocios fiscales federales y locales del Distrito Federal, respectivamente, por lo que cuando se trata de juicios enderezados contra resoluciones promovidas por las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito federal, el recurso de revisión relativo debe apoyarse en el segundo decreto, y que por, consecuencia, no es exacto que los ordenamientos relacionados reglamentan 2 clases de diversos negocios, según el carácter federal o local de las autoridades que hubiesen dictado las resoluciones impugnadas de nulidad.<sup>230</sup>

Es necesario hacer notar una de las irregularidades del recurso de revisión, en el sentido que la naturaleza jurídica de un recurso menciona que éstos se deben interponer ante la autoridad que emite la resolución que se impugna, y en este caso, el artículo 248 del Código en comento, está diciendo que se interpondrá el recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, el cual es un Tribunal que ventila cuestiones de inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de cualquier tipo de autoridades, y no los recursos que se puedan dar en el ámbito administrativo.

Así desde el Código Fiscal de 1938, hasta la reforma fiscal que entró en vigor el 15 de enero de 1988, conoció del recurso de revisión el propio Tribunal Fiscal de la Federación; a partir de dicha reforma, la facultad de conocer este recurso se otorgó a los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual el Poder Judicial incursionó como órgano revisor en segunda instancia en materia de juicio de nulidad, hasta la fecha.

Ante el proceso, los particulares y las autoridades son iguales; en consecuencia deben ser tratados de igual manera y darles los mismos derechos y el recurso de revisión fiscal se niega a una de las partes, (he aquí una de las contradicciones) y precisamente la más débil como es el causante. Por lo tanto, es obvio que tal artículo es inconstitucional.

Debido a que los autores como Porras y López plantean que, la revisión es un recurso de legalidad; al respecto la corte ha dicho: “Como la Suprema Corte actúa con el carácter de Tribunal de segunda instancia al conocer de las revisiones fiscales su intervención está limitada a estudiar y resolver a través de los agravios que se le propongan, si la Sala del Tribunal Fiscal que dictó la sentencia

---

<sup>230</sup> Reclamación en revisión fiscal 117/955ª.- IMSS. Fallado el 08 de julio de 1959. Unanimidad de 4 votos.

respectiva apreció debidamente los hechos que le fueron planteados y aplicó correctamente las normas de derecho y preceptos legales correspondientes, sin estudiar el aspecto constitucional, cuyo conocimiento no es de competencia del Tribunal indicado”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha querido justificar la presencia de este recurso con varias opiniones que ha emitido a cerca del tema diciendo entre otras:

“Quiso el legislador equiparar a los particulares, quienes pueden acudir al juicio de amparo, y al estado, privado de poder llegar a la Suprema Corte para defender sus intereses y de ahí la creación del recurso de que se trata”.

“El recurso se dio para el Estado con la finalidad ya señalada atendiendo a la categoría de este alto tribunal como supremo vigilante de la estricta aplicación de las leyes federales principalmente las de materia tributaria”.

“La revisión tiende a los actos de aplicación y ejecución de la ley pero no a su inconstitucionalidad”.<sup>231</sup>

Ahora bien, ante esta afirmación por parte de la Corte, es necesario lanzar al aire la pregunta de: ¿si la función del Tribunal Colegiado de Circuito (que es ante quien se interpone el recurso de revisión), no es la de ventilar cuestiones de inconstitucionalidad?, y si esto es correcto, entonces que hace un Tribunal Colegiado de Circuito resolviendo cuestiones de legalidad, va en contra de su naturaleza jurídica.

En opinión de J. Kayé, independientemente de que se haya abusado o no del recurso de revisión debe señalarse que esta constituye una forma de equilibrio procesal entre el particular y la autoridad administrativa, pues mientras que aquel cuenta con el amparo en contra de sentencias que le fueron contrarias, ésta en caso de no existir el recurso que se comenta, no tendría medio alguno para hacer valer una segunda instancia en contra de sentencias que le perjudicaran.<sup>232</sup>

Pero en contradicción a lo dicho por Dionisio J. Kayé, podemos darnos cuenta de que, es realmente desigual el trato que se le da al particular, debido a que la autoridad tiene la obligación de emitir sus resoluciones con total apego a la ley, en cambio el particular solo se encuentra a la expectativa de que la autoridad resuelva del asunto de que se está tratando en base a derecho confiando en la

---

<sup>231</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a los recursos administrativos “estudios comparados”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972. Pág. 268

<sup>232</sup> J. KAYE, Dionisio, *Brevario de Procedimientos fiscales de defensa*, 3ª ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986. Pág. 197.

honestidad de la autoridad, aun cuando a ésta le sea desfavorable la resolución que emita el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>233</sup>

Es decir, se presupone que la autoridad actúa conforme a derecho, y realiza una exacta aplicación de la ley; y si se da a la autoridad la oportunidad de recurrir al recurso de revisión se está dudando de la honestidad del Tribunal Fiscal de la Federación para dictar sus fallos.

Además de que el mencionado juicio de amparo se estableció para los particulares precisamente por cualquier anomalía o abuso de poder que se pudiese presentar de parte de la autoridad y crear así una igualdad entre ambas partes, y con la creación del recurso se está volviendo a lo mismo.

## **5.2. COMPARACIÓN ENTRE EL RECURSO DE REVISIÓN ORIGINAL Y EL ACTUAL.**

El recurso que se analiza fue establecido por decreto expedido por el Presidente Miguel Alemán Valdés el 30 de diciembre de 1946, publicado el 31 de diciembre de 1948 y en dicho decreto se leía: *"las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación serán revisables a petición de parte por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"*.

Debemos percatarnos como este recurso se otorgaba a las dos partes en el proceso, es decir, lo mismo a las autoridades que a los particulares. A diferencia del vigente en el Código Fiscal de la Federación donde los particulares tendrán derecho a recurrir al juicio de amparo indirecto y en su caso la revisión que se da dentro del mismo proceso, es decir, se obliga al particular a instaurar dos instancias, lo que no sucede con las autoridades que en este sentido su situación es privilegiada, pues solo tendrán una sola "instancia" por el conocimiento que de la revisión tiene el más alto Tribunal del país; situación a todas luces injusta por desigual en el trato de las partes dentro del proceso fiscal.

Lo comentado anteriormente es la diferencia esencial entre el recurso original y el actual, además de las cantidades, que ahora varían por el paso del tiempo, lo cual resulta obvio. Además de que se agregó el concepto de "importancia y trascendencia", debido a que como apunta acertadamente Fix Zamudio<sup>234</sup>, la Secretaría de Hacienda interponía de manera indiscriminada recursos ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante que la mayoría se declaraban infundados, logrando con esto una saturación de trabajo para la Suprema Corte.

---

<sup>233</sup> Arellano García Carlos, Ob. Cit; nota I pag. 843.

<sup>234</sup> Fix Zamudio Héctor. Ensayos sobre el Derecho de Amparo. Segunda Edición. México D.F; Editorial Porrúa 1999. Pag 66.

Pero subsiste el problema que se ha venido tratando en el presente trabajo, la desigualdad procesal. Los motivos dados por la Cámara de Diputados y Senadores son completamente rebatibles, principalmente en la conclusión a la que llegan:

“Como la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que solo una reforma constitucional puede concederle jurisdicción para que el estado tenga el recurso de llegar a ella; y como seguramente se estará de acuerdo que la situación del estado es injusta y antijurídica, pues mientras se permita a los intereses privados, a través del juicio de amparo, acudir a la Suprema Corte, se niega a los intereses públicos este derecho, es indispensable la reforma de que se trata, a efecto de que la jurisdicción de la Suprema Corte esté fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él, para que cese la actual injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negado el acceso al tribunal supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio.”

En cuanto al párrafo en el cual menciona la importancia de los intereses públicos, cabe hacer mención de la importancia de las garantías individuales del gobernado, porque debemos darnos cuenta de que así como la autoridad fiscal considera importantísimos los asuntos que trata y que dice afectan el interés público, también para el contribuyente es de suma importancia el asunto que hace llegar al Tribunal Fiscal de la Federación y le causa un detrimento patrimonial importante.

### **5.3. CAUSAS DE PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

Es importante también señalar la procedencia del recurso, éste procederá en contra de: resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas. Los supuestos en los que debe encuadrar la resolución o sentencia son:

1) Cuantía: más de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, vigente al momento de la emisión del acto recurrido.

2) Sea de importancia y trascendencia, el asunto de que se trate, cuando la cuantía es inferior a la ya señalada o sea de cuantía determinada, el cual es requisito legal que la autoridad razone por qué considera que el asunto es de importancia y trascendencia.

3) Las condiciones para la interposición del recurso son:

- a.- Interpretación de leyes o reglamentos en forma expresa o tácita.
  - b.- Alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
  - c.- Competencia de la autoridad que haya emitido el acto impugnado o tramitado el procedimiento o ejercido las facultades de comprobación.
  - d.- Violaciones procesales en el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido de la resolución.
  - e.- Violaciones cometidas en las sentencias.
  - f.- Las que afecten el interés fiscal de la federación.
- 4) La sentencia dictada en juicio de atracción a que se refiere el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación.
  - 5) Acto materia de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
  - 6) Resolución en materia de aportaciones de seguridad social cuando se refiere a:
    - a.- Determinación del sujeto obligado.
    - b.- Conceptos que integran la base de cotización.
    - c.- Grado de riesgo de las empresas para efectos de seguro.

Para ser más explícitos es necesario también mencionar los siguientes puntos:

- a) Plazo para interponerlo: de acuerdo al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se interpondrá dentro del plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la resolución que se impugne.
- b) Autoridad que conoce del recurso: El Tribunal Colegiado de Circuito en la Sede de la Sala Regional respectiva.
- c) Partes que lo pueden interponer: únicamente las autoridades que figuran como partes, tengan el carácter de actor o demandado en el juicio.
- d) Resoluciones en contra de las cuales procede el recurso: en contra de las resoluciones dictadas por las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas.

e) Requisitos de procedibilidad del recurso: que el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría del Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda, y por lo mismo, el escrito de interposición será firmado por el titular de la secretaría, departamento u organismo, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlos; por cuantía, por resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras autoridades, por resolución en materia de la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, por resoluciones en materia de aportación de seguridad social, por resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dos tesis aisladas del Segundo Tribunal Colegiado Sexto de Circuito, expresan el punto de vista acerca de lo que se ha denominado por importancia y trascendencia:

**REVISIÓN FISCAL ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO. NO LAS CONSTITUYE QUE SE TRATE DE INTERPRETACIÓN DE LEYES.**- Para la procedencia del recurso de revisión fiscal ante los Tribunales Colegiados de Circuito no basta, para considerar satisfechos los requisitos de importancia y trascendencia del negocio, que se proponga la interpretación de un precepto legal cuya aplicación interesa a todos los que compe de su acción normativa, habida cuenta que con frecuencia los juicios de nulidad se resuelven con base en la interpretación de cierta disposición tributaria realiza el tribunal correspondiente. Tampoco se surte la trascendencia para los efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, por el hecho de que se sustente determinado criterio al interpretar algún precepto legal, ya que lo que sobre el particular resuelva el Tribunal Colegiado correspondiente, no implicaría necesariamente que las salas del Tribunal Fiscal de la Federación en el futuro se sujetaran al mismo criterio”.<sup>235</sup>

**REVISIÓN FISCAL IMPROCEDENTE. IMPORTANCIA DEL ASUNTO RADICA EN SI MISMO CONSIDERADO Y NO EN LA FORMA EN QUE SE RESUELVA POR EL TRIBUNAL FISCAL. VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL NO BASTAN PARA JUSTIFICAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO.**- El hecho de que la autoridad recurrente estime que el Tribunal Fiscal de la Federación, durante la tramitación del juicio, cometió violaciones de carácter procesal, de ninguna manera es apto para determinar que se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia, o sea, los argumentos en que se trata de apoyar la importancia del asunto y que se refieren, en suma a que en el mismo se han cometido violaciones procesales que pudieran trascender al resultado del

---

<sup>235</sup> Revista del Tribunal Fiscal, pág. 82, dic. 95.

fallo definitivo, pueden convenir a una gran cantidad de asunto, pues con mucha frecuencia las partes afectadas aducen, independientemente de que sea o no cierto, que se han violado en su perjuicio determinadas normas que rigen el procedimiento o que se han resuelto indebidamente determinados puntos de derecho. Las cuestiones planteadas relativas a que el Tribunal Fiscal de la Federación aplicó indebidamente algunas disposiciones procesales, no atribuye al asunto el carácter de verdaderamente “EXCEPCIONAL”, EN EL SENTIDO PRECISADO, por la tesis jurisprudencial citada, ya que la “importancia” radica en el asunto en sí mismo considerado y no en la forma como se resuelva”.<sup>236</sup>

De lo anterior podemos concluir que la importancia del asunto implica lo excepcional, aquello que no es común, como por ejemplo, no tendría ese carácter un asunto que tuviera por materia una sanción por incumplimiento al requerimiento, en el que además la cuantía fuera de \$100.00 (Cien Pesos 00/100 M.N.).

Por trascendencia se atiende más al efecto que la sentencia pudiera tener, que de alguna manera podría estimarse a partir de la gravedad de esos efectos o consecuencias.

f) Trámite procesal del recurso: el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación regula el trámite del recurso, requiriendo que:

1. La interposición del recurso sea por escrito dirigido al juez de Distrito del Tribunal Colegiado de Circuito.
2. Al recibirse el recurso se designará al magistrado instructor el que admitirá el recurso, si procede, y mandará correr traslado a la parte contraria por el término de 5 días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado instructor, dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que someterá al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito.<sup>237</sup>
3. Se sujetará a la tramitación dictada por la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, fija para la revisión de amparo indirecto.
4. El recurso de revisión en el proceso fiscal, solo procede para impugnar las resoluciones de sobreseimiento y las sentencias definitivas dictadas por las salas

---

<sup>236</sup> Semanario Judicial de la Federación. IX EPOCA, T. II, octubre de 1995, Pág. 624.

<sup>237</sup> <sup>237</sup> Arellano García Carlos, Ob. Cit; nota I pag. 844.

regionales del Tribunal Fiscal de la Federación. Conoce del mismo el Tribunal Colegiado de Circuito.

5. Únicamente están legitimadas para interponerlo las autoridades administrativas y se debe tratar de un asunto de importancia y trascendencia a juicio del titular de la secretaría, departamento administrativo u organismo descentralizado que corresponda, así como por las violaciones procesales que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.

#### **5.4. FORMALIDADES DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

Aunque la ley no señala en rigor la forma que ha de revestir el recurso de revisión, ya que solo indica que deberá ser un escrito, es pertinente comentar que por razón de orden y claridad en la promoción, ésta debe contener:

- 1.- Lugar y Fecha.
- 2.- Autoridad a la que va dirigida
- 3.- Autoridad recurrente y en qué carácter acude.
- 4.- Fundamentos legales y reglamentarios que lo legitimen.
- 5.- Mención de que interpone recurso de revisión.
- 6.- Fecha de notificación de la sentencia.
- 7.- Sala que dictó la sentencia.
- 8.- Materia acerca de la que versó el juicio.
- 9.- El o los agravios que le causa la resolución impugnada.
- 10.- Cita de Tesis Jurisprudenciales o criterios que apoyen la pretensión.
- 11.- Pruebas supervenientes, si las hubiera.
- 12.- Puntos petitorios.
- 13.- Firma del recurrente.

El recurso de revisión deberá interponerse mediante oficio, requisitado debidamente, como puede ser el número de oficio, lugar y fecha del asunto o rubro, en este caso es aconsejable que se identifique correctamente el juicio, el



promoviente del mismo, seguido de la leyenda “se interpone recurso de revisión”. Como destinatario, el nombre de la Sala del conocimiento, su dirección.

El cuerpo del oficio inicia con el nombre de la autoridad que interpone el recurso, a manera de comparecencia, se indicará la sentencia que se recurre indicando su fecha de emisión y en su caso, de notificación.

El primer capítulo, iniciará con la procedencia del recurso, indicando los preceptos legales en los que se pretende encuadrar. Es correcto y conveniente que se transcriba la parte considerativa de la sentencia que se va a combatir en el recurso, con la finalidad de fijar la procedencia y la materia de revisión.

Después, se abre un capítulo de agravios, que constituyen los argumentos lógico jurídicos encaminados a combatir o desvirtuar todas las consideraciones que la Sala tomó en cuenta para emitir su fallo. Estos argumentos deben ser una verdadera confrontación de carácter legal, apoyándose para ello de ser necesario y posible, con doctrina, jurisprudencia e incluso criterios aislados (ver anexo 3).

No debe perderse de vista que no pueden hacerse valer argumentos novedosos, argumentos que no fueron planteados en el juicio original en contestación de demanda, ello no implica que no se pueda reforzar la posición que se alegó en el juicio, siempre y cuando se mantengan como sustancia de la defensa original.

## **5.5. NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO Y DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

El juicio de amparo, tiene varias discrepancias en su naturaleza jurídica en cuanto a si es un juicio o un recurso, pero haciendo referencia a lo aportado en capítulos anteriores, estamos de acuerdo con el punto de vista que toma al amparo como un verdadero juicio, puesto que es un proceso que se da fuera de un procedimiento ya establecido; además de como bien lo puntualiza la jurisprudencia que se cita con anterioridad, la finalidad del amparo es vigilar que no se violen las garantías constitucionales de los gobernados, mientras que en el recurso se ventilan cuestiones que versan sobre el mismo punto de que se trató el litigio o el acto de la administración controvertido o impugnado, esto quiere decir, que se reconsidere la resolución que se dio respecto al acto impugnado.

El recurso de revisión se interpone debido a una inconformidad que el recurrente haga valer ante una resolución dictada por la Sala Regional correspondiente, esto quiere decir, que se cuestionan los principios de legalidad del acto reclamado y, ante esta circunstancia estamos ante un recurso, según lo que hemos estado analizando.

Así las cosas, podemos percatarnos que el recurso y el juicio son diferentes en su connotación, entonces ante tales conclusiones, cabe hacer la siguiente pregunta, ¿por qué el recurso de revisión se desahoga o tramita como un juicio y no como lo que es, un recurso?

Esta afirmación se puede concluir claramente cuando vemos la tramitación que le da el Código Fiscal de la Federación en su artículo 248, en el momento en que dice “interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva”.

Por la autoridad ante la que se interpone se maneja al recurso de revisión como un juicio, ya que el Tribunal Colegiado de Circuito conoce solo cuestiones en las que se ventile un amparo directo, y no entra en asuntos en los que se trata una controversia dentro de un procedimiento como es en el caso del recurso de revisión fiscal.

Desde el momento en que es redactado el decreto de 1946 en donde se publica la creación del recurso de revisión, se denota la intención del legislador de que el recurso pudiera interponerse por ambas partes; posteriormente cambió a una sola de las partes (según el decreto del 30 de diciembre de 1950) o sea, a la autoridad fiscal.

Pero hasta ese momento el error cometido por los legisladores no era completo, puesto que hasta 1988, el recurso de revisión lo conocía la Sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual es correcto ya que se trata de un recurso y no de un juicio como para que se interponga ante el Tribunal Colegiado de Circuito como se ve en la actualidad según lo redactado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora, aparte de que no hay equilibrio procesal, tampoco se tramita como lo que es, un recurso.

La Suprema Corte en su jurisprudencia argumenta que se creó el recurso de revisión exclusivamente para las autoridades ante la imposibilidad de éstos de acudir al juicio de amparo por tratarse de una autoridad; pero reflexionando un poco sobre el asunto, cuando se entabla un juicio de nulidad, las partes son el particular y la autoridad administrativa, el actor puede recaer en cualquiera de los dos y por consiguiente ambos se sujetan a una autoridad superior, entonces ¿por qué si es parte en un juicio no se le toma en cuenta para llegar al amparo?.

También cabe mencionar la afirmación que hacen los legisladores en su exposición de motivos de la segunda reforma a la fracción I del artículo 104

constitucional cuando dice “para que cese la actual injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras esté negado el acceso al Tribunal supremo o negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio.” Tal afirmación está completamente fuera de contexto, puesto que para el particular las cosas no son ‘insignificantes’, porque existe una afectación a su esfera jurídica y sobre todo patrimonial.

Como podemos ver, varias anomalías se presentan en el recurso de revisión desde el momento de su concepción hasta el día de hoy y en dos vertientes: en su tramitación y en su naturaleza jurídica.

## **5.6. ¿NECESIDAD DE UN MECANISMO DE REVISIÓN DE LAS SENTENCIAS EMANADAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN AL ALCANCE DE LAS AUTORIDADES FISCALES?**

Es necesario plantear una pregunta de este tipo en el presente trabajo de tesis, debido a que según los legisladores, es necesario un mecanismo de defensa de parte de las autoridades, en virtud de que se deben salvaguardar los intereses públicos (dejando a un lado las garantías individuales de los particulares); aunque a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal procedencia sólo opera cuando el asunto sea de real importancia y trascendencia a su juicio.

La pregunta es difícil de contestar, puesto que si se puede dar el caso de que la autoridad revisora equivoque su resolución y sea equivocada al darle la razón al contribuyente, pero también es necesario darse cuenta de que generalmente el fallo es en contra del particular; lo injusto de esta situación es precisamente esto, que se le dé la oportunidad de tener justicia administrativa sólo a la autoridad fiscal y no al particular.

El argumento que la Cámara de Diputados y Senadores, fue que existían asuntos de suma importancia para la Federación que no podían llegar a la Suprema Corte de Justicia debido a la naturaleza misma del amparo, que solo admite la interposición de éste por el particular o gobernado y viéndose ante esta imposibilidad la Federación optó por crear un medio de defensa que le permitiera tener las mismas oportunidades que el gobernado; sin tomar en cuenta que en realidad la autoridad aun siendo parte en un juicio de nulidad no se le debe de dar la igualdad que tanto discute, por tener desde un principio la posibilidad de aplicar la ley con exactitud y precisión, oportunidad que no tiene el gobernado, en el sentido de que tienen que emitir sus resoluciones con estricto apego a derecho.

Nos damos cuenta con lo que anteriormente se dijo que, la autoridad pretende aparentemente una igualdad procesal con el particular; pero debemos percatarnos, primeramente que las partes en el juicio (autoridad y gobernado) no tienen la misma naturaleza. La autoridad tiene la obligación de emitir sus actos con estricto apego a la ley (porque sino no sería nuestro país un estado de derecho) y desde allí se supone que no cae en ninguna arbitrariedad o error legal; el particular en cambio espera la resolución de la autoridad y solo se puede defender de las supuestas infracciones que haya cometido por medios de defensa legales que se encuentran tipificados en la ley; y después de todo esto que la autoridad quiera tener una instancia más que el particular, es injusto y deja al gobernado en un estado de indefensión jurídica.

Así las cosas, creemos que no existe una necesidad de parte de la autoridad de contar con un recurso de este tipo, puesto que con anterioridad ha tenido todo lo necesario para dictaminar con los suficientes fundamentos legales como para que se equivoque o viole alguna de las garantías individuales del gobernado, cayendo así en una arbitrariedad.

## **CAPÍTULO VI.**

### **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATAL ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO.**

En capítulos anteriores se ha abordado el Juicio Contencioso Administrativo Federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; así como del Juicio de Amparo por lo que antes de entrar de lleno al estudio del Juicio Contencioso administrativo Estatal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estado de Guanajuato hare una recapitulación de los mismos en donde resaltare las semejanzas existente de los mismos denotando que en el ámbito Jurisdiccional Federal y Estatal, el legislador ha sido omiso en cuanto a considerar que el plazo para la interposición de los Recursos tanto de Reclamación como de Revisión debe de ser en cuanto se trate de interponerlos mediante correo certificado con acuse de recibo, cuando se ingresa en la oficina de correos y no cuando los mismos han sido recibidos en el tribunal.

Por lo que compete al Juicio Contencioso Administrativo Federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debemos partir que es el procedimiento que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el fin de resolver de manera imparcial e imperativa las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal y Objeto de resolver las controversias suscitadas entre los gobernados y la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, así como eventualmente, y excepcionalmente entre autoridades, y cuyo resultado pude tener distintos efectos, entre ellos los siguientes:

- I. Reconocer total o parcialmente la legalidad y validez de la resolución o acto impugnado.
- II. Decretar total o parcialmente la nulidad y las consecuencias que de éstas se deriven.
- III. Decretar la nulidad debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir (nulidad para efectos).
- IV. Modificar el acto o resolución impugnados.
- V. En su caso, imponer la condena que corresponda.

Lo anterior en términos de lo preceptuado por el Artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que al respecto señala:

ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

...

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

...

3.- Formalidades para su presentación:

1.- Se presentara por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos establecidos por el Artículo 13 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

2.- El demandante podrá enviar la demanda por medio del Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, y que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Por otra parte podemos mencionar que del Juicio de Amparo, es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por cuyo fin invalidar dicho acto o despojarlo de eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine y tiene por objeto una finalidad esencialmente dual, simultánea e inseparable, ya que protege al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución, así como de cualquier ordenamiento legal secundario, y preserva al mismo tiempo el

orden constitucional y el normativo no constitucional y que sus formalidades para su presentación son:

1.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán<sup>238</sup>:

Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre

Nombre y domicilio del tercero perjudicado.

Autoridad o autoridades responsables.

Ley o acto que de cada autoridad se reclame.

Preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones.

La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados<sup>239</sup>.

La ley, el tratado o el reglamento aplicado que se considere inconstitucional<sup>240</sup>.

La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida.<sup>241</sup>

La ley que se considere que se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse.<sup>242</sup>

En su caso la facultad reservada a los Estados, o el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

2.- En actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, en estos casos la demanda podrá formularse por comparecencia, levantándose al efecto acta ante el juez.<sup>243</sup>

---

<sup>238</sup> Artículos 108 y 166 de la nueva Ley de Amparo.

<sup>239</sup> Artículo 166 de la nueva Ley de Amparo.

<sup>240</sup> Ídem.

<sup>241</sup> Ibídem.

<sup>242</sup> Ídem.

<sup>243</sup> Artículo 109 de la nueva Ley de Amparo.

3.- La petición de Amparo y suspensión podrá hacerse al Juez de Distrito aun por telégrafo, en los casos expresamente establecidos en la Ley Amparo.<sup>244</sup>

4.- Se exhibirán copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público, y dos para el incidente de suspensión si se pidiere ésta.<sup>245</sup>

5.- Se podrá presentar las promisiones (demanda, informe, etc.), mediante la presentación de las mismas en la oficina de correos o telégrafos, teniéndose por presentadas en la fecha de presentación a las citadas oficinas, cuando alguna de las partes resida fuera del lugar del juzgado o tribunal que conozca del juicio o del incidente de suspensión.<sup>246</sup>

## **6.1. ANÁLISIS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATAL ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO.**

### **6.1.1. DEFINICIÓN.**

Litigio de derecho público entre la administración pública del Estado y los particulares, y excepcionalmente entre entes públicos, respecto de actos administrativos que agravan la esfera jurídica de los administrados o contribuyentes.

El cual habrá que iniciarse con la presentación de demanda, en los términos del Artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

### **6.1.2. OBJETO.**

El objeto del juicio contencioso administrativo en general persigue la nulidad del acto, siendo este el espíritu intrínseco del mismo, no obstante puede tener distintos efectos, tal y como lo señala el Artículo 300 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, siendo estos:

- I. Reconocer, total o parcialmente, la legalidad y validez del acto o resolución impugnado;
- II. Decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o resolución combatido y las consecuencias que de éstos se deriven;

---

<sup>244</sup> Artículo 118 de la nueva Ley de Amparo

<sup>245</sup> Artículos 110 y 167 de la nueva Ley de Amparo.

<sup>246</sup> Artículo 23 de la nueva Ley de Amparo.



- III. Decretar la nulidad del acto o resolución impugnada, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir;
- IV. Modificar el acto o resolución impugnado;
- V. Reconocer la existencia de un derecho; y
- VI. En su caso, imponer la condena que corresponda.

### **6.1.3. FORMALIDADES PARA SU PRESENTACIÓN.**

1.-Por escrito.

2.-Que contenga expresión de agravios

3.-Ante el Tribunal o Juzgado respectivo.

4.-Dentro de los 30 días siguientes a aquel en que surta la notificación del acto o resolución impugnado o aquel en el que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución con la existencia de excepciones.

5.-Para el estudio del presente trabajo no abocaremos a las formalidades relativas a la forma de presentación ante el Juzgado o Tribunal, es decir en forma directa, o mediante algún medio distinto.

6.-Siendo el caso que el párrafo segundo de la fracción III del Artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece expresamente la posibilidad de enviar la demanda respectiva mediante correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad donde resida el Tribunal o Juzgado, en cuyo caso, se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

## **6.2. RECURSO DE REVISIÓN Y RECLAMACIÓN, PREVISTO POR EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.**

### **6.2.1. DEFINICIÓN (LATO SENSU).**

El recurso es un medio de defensa con el cual cuentan las partes dentro del procedimiento administrativo para impugnar un acto del mismo, y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación instancia en la cual se interpone, conservando o

manteniendo de ésta, en sus substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado.

Así mismo es factible aseverar que el concepto de recurso se presenta en dos sentidos, amplio, como sinónimo de medio de defensa en general; y otro, restringido, equivalente a cierto medio específico de impugnación, y a su vez, al hablar de este último, es decir del recurso “stricto sensu”, se señala que lo integran cuatro elementos esenciales como son: sujeto activo, pasivo, la causa (remota o próxima) y el objeto, procediendo brevemente a explicar cada uno de ellos a continuación:

a).- Sujeto activo o recurrente: Es aquella parte en un procedimiento administrativo que lo interpone contra de un acto procesal que le haya inferido un agravio, es decir el perjuicio que le ocasiona al violentarse una disposición legal, bien sea de fondo o de forma

b).- Sujeto pasivo: Está constituido por la contraparte del recurrente. Y de la simple apreciación parece que este elemento está formado por la autoridad que emitió el acto impugnado, pues se dice que contra su actuación se entabla el recurso; sin embargo si se atiende a la naturaleza misma de éste, se llegara a una conclusión diversa, esto es así debido a que en la mayoría de los casos la interposición del recurso genera una nueva instancia conociendo de este la segunda instancia.

c).- La causa remota: Equivale a la legalidad que deben revestir todos los actos procesales, esto es, a la circunstancia deontológica, en el sentido que deban dictarse con apego a la ley que los rige, la cual se traduce en la violación al principio de legalidad del acto procesal que se impugna, siendo necesario que esta causa próxima ocasione un daño o perjuicio a alguna de las partes, lo cual no es otra cosa que el agravio en sí.

d).- Objeto: Tiende a la confirmación, modificación o revocación del acto procesal atacado

### **6.3. RECURSO DE RECLAMACIÓN.**

#### **6.3.1. DEFINICIÓN.**

Medio de defensa mediante el cual las partes, es decir, los particulares, los terceros o las autoridades demandadas, pueden reclamar providencias o acuerdos de trámite, dictados por el propio tribunal, así como los demás casos que señala el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, procediendo a señalar los casos de procedencia del mismo en términos del Artículo 308 del Código antes citado:

El recurso de reclamación procederá:

- I. Contra los acuerdos o resoluciones emitidas por las salas del Tribunal que:
  - a) Desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas;
  - b) Desechen o tengan por no ofrecida alguna prueba;
  - c) Concedan, nieguen o revoquen la suspensión;
  - d) Concedan o nieguen el sobreseimiento decretado en auto o en sentencia; y
  - e) Admitan o nieguen la intervención del tercero; y
- II. Contra sentencias emitidas por las salas del Tribunal.

b).- Formalidades para su presentación.

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, para la presentación del Recurso de Reclamación establece que se interpondrá:

1.-Por escrito.

2.-Que contenga expresión de agravios

3.-Ante la Sala que haya dictado el acuerdo, resolución o sentencia que se combate.

Dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surta la notificación respectiva.

ARTÍCULO 309. El recurso de reclamación podrá...

Se interpondrá, mediante escrito con la expresión de agravios ante la Sala que haya dictado el acuerdo, resolución o sentencia que se combate...

## **6.4. RECURSO DE REVISIÓN.**

### **6.4.1. DEFINICIÓN.**

Es un medio de defensa que permite al Tribunal superior revisar la resolución que pone fin al proceso administrativo conforme a los agravios que haga valer el interesado, a efecto de ser confirmada, modificada o revocada, en términos de lo

dispuesto por el Artículo 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, mismo que a la letra dice:

ARTÍCULO 312. Las resoluciones de los Juzgados que pongan fin al proceso administrativo, podrán ser impugnadas por las partes mediante el recurso de revisión, ante las salas del Tribunal, ya sea por violaciones en la propia resolución o dentro del proceso que trasciendan al sentido de la misma. Asimismo, procederá contra los acuerdos de los Juzgados que concedan, nieguen o revoquen la suspensión.

#### **6.4.2. FORMALIDADES PARA SU PRESENTACIÓN.**

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece para la interposición del Recurso de Revisión los siguientes requisitos:

1.-Ante el Juzgado que haya dictado la resolución que ponga fin al proceso administrativo, así como en contra de acuerdos de los mismos que concedan, nieguen o revoquen la suspensión.

2.-Con la expresión de agravios (por escrito).

3.-Dentro de los 10 días siguientes a aquel en que surta la notificación respectiva.

4.-Señalando domicilio para oír y recibir notificaciones.

ARTÍCULO 313. El recurso se interpondrá ante el Juzgado, con la expresión de agravios...

De la síntesis de los Recursos anteriormente realizada se puede apreciar, en forma comparativa claramente que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es omiso respecto a la forma de presentación de los recursos de Reclamación y Revisión mediante correo Certificado con acuse de recibo cuando el recurrente no tenga su domicilio en la sede del tribunal, y al no estar prohibido expresamente por la Ley de la materia es procedente la presentación del mismo por la citada vía, surgiendo la problemática de la fecha de la interposición del recurso respectivo dentro del término legal, ello en atención a que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato adopto como criterio tomar la fecha en que el propio tribunal recibe la pieza postal y no la fecha de depósito de la pieza postal en la oficina del Servicio Postal Mexicano, lo cual por causas no imputables al recurrente se puede retrasar la entrega de la pieza al tribunal, ocasionado un

grave perjuicio a la parte que insta, ya que el tribunal por el criterio que maneja tendrá el recurso como presentado en forma extemporánea.

Por lo anterior se considera que dicho criterio es violatorio de Garantías Constitucionales contenidas en los Artículos 14, 16 y 17, los cuales entre otras cosas señalan:

El Artículo 14 Constitucional prescribe “que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante Juicio Seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan LAS FORMALIDADES ESSENCIALES DEL PROCEDIMIENTO y conforme a las LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO.

Por su parte el Artículo 16 Constitucional establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa Legal del procedimiento.

El Artículo 17 Constitucional, en su párrafo segundo señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Así mismo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, al adoptar el criterio en estudio, deja de aplicar o aplica en forma inexacta lo dispuesto por los Artículos 279, 143, 137 Fracción VIII, 309, 310, 311 o 312, 313 (dependiendo del Recurso), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por lo anterior es evidente que todo acuerdo o resolución debe provenir de un Tribunal previamente establecido en la que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, y dicha resolución debe estar debidamente fundada y motivada, siendo el caso que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato al adoptar el criterio en estudio pasa por alto lo dispuesto por los Artículos 263 último párrafo, 279 primer párrafo del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, disposiciones legales que permiten el envío de la demanda y su contestación a través de correo Certificado con acuse de recibo, cuando el actor o demandado tenga su domicilio fuera del lugar donde reside el Tribunal, caso en el cual se tendrá por presentado el escrito respectivo en la fecha en que se depositó en la oficina de correos.

En tal virtud realizando una interpretación sistemática y teleológica del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se concluye que también existe la posibilidad de presentar el escrito de interposición del recurso de Reclamación o Revisión dependiendo el caso, de la misma forma como se establece para la demanda y su contestación, aun cuando para este medio de defensa no exista disposición expresa, pues para ello debe atenderse al principio de mayoría de razón, debido a que el valor superior que persigue tal principio consiste en evitar que existan normas que llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esta igualdad al generar un trato distinto entre situaciones análogas, por lo que no se podría concebir de otra manera, cuando la norma en consulta, concretamente en los preceptos jurídicos invocados, se dirige a facilitar la comunicación entre las partes y el tribunal, en caso de que las primeras residan en distinto lugar al de ubicación del segundo.

Por lo anterior, el criterio sostenido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, en cuanto a tener como fecha de presentación del Recurso de Reclamación o Reclamación dependiendo el caso, en la fecha en que el Tribunal recibe la pieza postal por parte del Servicio Postal Mexicano es violatorio de las Garantías consagradas en los preceptos legales antes descritos por la falta de legalidad, equidad, seguridad jurídica y la debida fundamentación y motivación, por hacer una errónea interpretación de la Ley de la materia, afectando indudablemente a los promoventes que por pausas imputables al Servicio Postal no se entregue al Tribunal la pieza postal dentro del término legal, ocasionándoles graves perjuicios patrimoniales.

Siendo aplicables al caso concreto que nos ocupa, las siguientes tesis jurisprudenciales:

**RECLAMACIÓN. PROCEDE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO CUANDO EL RECURRENTE TENGA SU DOMICILIO FUERA DEL LUGAR DE RESIDENCIA DEL TRIBUNAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).** Los artículos 100 y 101 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato disponen fundamentalmente que procede el recurso de reclamación contra las resoluciones de las Salas del tribunal que desechen o tengan por no presentada la demanda y que tendrá por objeto subsanar las violaciones cometidas, además de que se interpondrá mediante escrito con la expresión de agravios ante la Sala respectiva dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva. Por otra parte, los diversos numerales 66 y 72 del cuerpo de leyes en consulta permiten el envío de la demanda y su contestación a través de correo certificado con acuse de recibo, cuando las partes tengan su domicilio

fuera del lugar donde reside el tribunal, caso en el cual se tendrá por presentado el escrito respectivo en la fecha en que se depositó en la oficina de correos. Luego, de una interpretación sistemática y teleológica de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, se concluye que también existe la posibilidad de presentar el escrito de interposición del recurso en mención, en la misma forma como se establece para la demanda y su contestación, aun cuando para este medio de defensa no exista disposición expresa, pues para ello debe atenderse al principio de mayoría en razón, debido a que el valor superior que persigue tal principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esta igualdad al generar un trato distinto entre situaciones análogas; no se podría concebir de otra manera, cuando la norma en consulta, concretamente en los preceptos jurídicos invocados, se dirige a facilitar la comunicación entre las partes y el tribunal, en caso de que las primeras residan en distinto lugar al de ubicación del segundo.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 829/2003. Club Empress, S.A. de C.V. 21 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Arredondo Elías. Secretario: Arturo García Aldaz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 837, tesis V.3o.7 A, de rubro: "RECURSO DE RECLAMACIÓN EN EL JUICIO FISCAL. SÍ PROCEDE SU INTERPOSICIÓN POR CORREO." XIX, Marzo de 2004, Página: 1605, Tesis: XVI.4o.11 A, Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

**DEMANDA DE NULIDAD ENVIADA POR CORREO CERTIFICADO. EL ARTÍCULO 207, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, AL DISPONER QUE DEBE DEPOSITARSE EN EL LUGAR DONDE RESIDE EL DEMANDANTE, NO TRANSGREDE EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL.** El citado precepto al disponer que cuando la demanda de nulidad se envíe por correo certificado debe depositarse en la oficina del Servicio Postal Mexicano del lugar en que reside el demandante, cuando éste tenga su domicilio en un lugar distinto al de la sede de la Sala Fiscal que deba conocer de la controversia, no transgrede el derecho a la tutela jurisdiccional contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se trata de un requisito de procedibilidad razonable para iniciar el procedimiento administrativo que no impide que los afectados hagan valer un medio jurídico de defensa, ni retarda arbitraria o indefinidamente la función de administrar justicia. Por el contrario, si se permitiera enviar la demanda desde un lugar distinto al del domicilio del demandante o al de residencia de la Sala

respectiva, se entorpecería la función jurisdiccional por el tiempo que perdería el actor en trasladarse o por el tiempo que tardaría en llegar a la Sala competente; de ahí que lejos de obstaculizar su derecho de acceso a la justicia, el aludido requisito la hace expedita.

Amparo directo en revisión 2019/2006. Pedro Esquer Borbón. 7 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. Registro No. 173056, Localización: Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Marzo de 2007 Página: 259 Tesis: 1a. LXXIV/2007 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional, Administrativa.

**DEMANDA DE NULIDAD ENVIADA POR CORREO CERTIFICADO. EL ARTÍCULO 207, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, AL DISPONER QUE DEBE DEPOSITARSE EN EL LUGAR DONDE RESIDE EL DEMANDANTE, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** El citado precepto, al establecer la obligación de que la demanda de nulidad sea depositada exclusivamente en la oficina del Servicio Postal Mexicano del lugar en que reside el demandante, no viola la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional, pues no impide que el demandante sea oído en juicio; por el contrario, prevé un beneficio para el demandante, pues establece una opción alterna a la regla general a que se refiere el primer párrafo del propio artículo -que la demanda debe ser presentada directamente ante la Sala Regional competente, en los casos en los que el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio del demandante fuera de él-. Esto es, precisamente con el objeto de que esté en aptitud de presentar su demanda, cuando su residencia sea en distinto lugar al de la sede de la Sala Fiscal que deberá conocer de la controversia le permite enviarla por correo certificado, sujetándole al cumplimiento del requisito o formalidad de que lo haga desde la oficina del Servicio Postal del lugar de su residencia; lo cual, lejos de violar la garantía de audiencia o derecho de defensa, implica una facilidad para que los gobernados accedan a ella.

Amparo directo en revisión 2019/2006. Pedro Esquer Borbón. 7 de febrero de 2007 Registro No. 173055 Localización: Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Marzo de 2007 Página: 260 Tesis: 1a. LXXV/2007 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional, Administrativa.

**RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 121 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO EL PROMOVENTE RESIDA**



**EN UN MUNICIPIO QUE PERTENEZCA A UN ÁREA CONURBADA, EL ENVÍO DEL ESCRITO POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO PUEDE REALIZARSE DESDE LA OFICINA DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO DE CUALQUIERA DE LOS MUNICIPIOS QUE LA INTEGRAN.** El segundo párrafo del artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, establece: "El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.". Ahora bien, de la lectura del precepto en cuestión, en lo que interesa, se advierte como requisito que el envío del recurso por correo certificado con acuse de recibo, se realice desde el lugar de residencia del recurrente, cuando tal envío se efectúe a la autoridad competente en razón del domicilio, a la que emitió el acto y, a la que lo ejecutó. Por otra parte, el concepto de "lugar de residencia", no debe entenderse en sentido literal y estricto, sino acorde con los principios de economía procesal e inmediatez en la administración de justicia; de manera que cuando el promovente del recurso resida en un Municipio que pertenezca a un área conurbada, como es el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey, Nuevo León, según decreto del Ejecutivo Estatal relativo a la concentración geográfica de diversos Municipios dada su proximidad, para formar un centro de población, entonces, válidamente el medio de defensa de trato, puede enviarse desde la oficina del Servicio Postal Mexicano de cualquiera de los Municipios que sean parte de la zona conurbada, por considerar que es el lugar de residencia del recurrente.

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

Amparo directo 22/2006. Luis Carlos Cabello Marroquín. 20 de abril de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretaria: Silvia Mirthala Álvarez Sánchez.

Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Julio de 2006 Tesis: IV.1o.A.61 A Página: 1333.

**DEMANDA DE NULIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU PRESENTACIÓN CUANDO SE REMITE DESDE LA POBLACIÓN DEL DOMICILIO FISCAL DEL ACTOR A TRAVÉS DEL SERVICIO DENOMINADO "MEXPOST", CON ACUSE DE RECIBO, PRESTADO POR EL SERVICIO POSTAL MEXICANO.** El artículo 207, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación contempla que la

demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fiscal fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante. Ahora bien, el Servicio Postal Mexicano es un organismo descentralizado que, acorde con los artículos 2o., 3o., 4o., 11 y 12 de la ley del mismo nombre, tiene, entre otras funciones, la de prestar el servicio público de correos, por lo que si el actor del juicio de nulidad deposita su demanda en la oficina de ese organismo de la población de su domicilio fiscal, y hace uso del servicio de mensajería acelerada, conocido como Mexpost, en la modalidad de entrega con acuse de recibo que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o., 22, 23, 42 y 44 de la Ley del Servicio Postal Mexicano reúne el requisito de correspondencia registrada con acuse de recibo en la que existe la certeza de las fechas de depósito y recepción, así como la entrega de un documento (guía, acuse) al remitente en que conste la recepción por su destinatario, es de concluirse que para el cómputo del plazo para la presentación de la demanda de nulidad, debe estimarse la fecha en que se efectuó ese depósito en la oficina correspondiente del Servicio Postal Mexicano.

### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.**

Amparo directo 657/2000. Hospital Santiago de Querétaro, S.A. de C.V. 8 de noviembre de 2001. Mayoría de votos. Disidente: José Luis Sierra López. Ponente: José de Jesús Ortega de la Peña. Secretaria: Irma Caudillo Peña.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, página 425, tesis VI.2o.73 A, de rubro: "DEMANDA DE NULIDAD, LA PRESENTACIÓN DE LA. A TRAVÉS DE CORREO CERTIFICADO, DEBE TENERSE POR REALIZADA EN LA FECHA DE ENTREGA EN LAS OFICINAS POSTALES."

No. Registro: 186,783, Tesis aislada Materia(s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Junio de 2002 Tesis: XVI.3o.2 A Página: 652

Así mismo del estudio comparativo de los procedimientos Contencioso Administrativo Federal ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, así como el Juicio de Amparo ante los Juzgados de Distrito, y Tribunales Colegiados de Circuito, y de las Jurisprudencias antes citadas entre otras, **se desprende que es procedente la presentación de la demanda, su contestación, así como la rendición de informes, y los recursos procedentes, siendo a todas luces evidente que el criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de**

**Guanajuato respecto a la presentación de los recursos de Revisión y Reclamación mediante correo Certificado con acuse de recibo en los casos que la parte que insta no tenga su domicilio en el lugar donde reside el Tribunal, es violatorio de los principios de legalidad, equidad, audiencia y seguridad jurídica consagrados por los Artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afectando interés general y el patrimonio de las partes que al instar ante el citado Tribunal lo hacen mediante correo Certificado con acuse de recibo, en el caso de que el Servicio Postal Mexicano dilate la entrega de la pieza postal al Tribunal.**

## CONCLUSIÓN.

Tras haber realizado un estudio de lleno de los procedimientos Contencioso Administrativo Federal, Estatal, Juicio de Amparo y los Recursos de Revisión y Reclamación, pasando desde sus antecedentes históricos, así como de la Leyes y Códigos que los regulan, junto con las reformas que han sufrido estos, a efecto de generar un estudio comparativo, en el que se pretende hacer patente y demostrar las deficiencias del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, respecto a la presentación del Recurso de Revisión y Reclamación, los cuales a pesar de que el Código que los regula ha sufrido diferentes reformas, si partimos del hecho de que en cuanto al derecho administrativo, está en constante evolución, y los ordenamientos en vigor están en continuas modificaciones.

A pesar de esto es evidente que la deficiencia respecto a la presentación de los Recursos objeto del presente estudio fue herencia de la abrogada Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, denotando deficiente técnica legislativa en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por lo que respecta a la experiencia profesional del suscrito como litigante en materia administrativa, es que el texto omiso de la ley, y los criterios del Tribunal son una verdadera trampa, que vulnera Garantías Constitucionales de los gobernados, alejándolos de obtener justicia en forma pronta y expedita ya que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ignora por completo que en caso de enviarse por correo Certificado con acuse de recibo cualquiera de los Recursos, ya sea de Reclamación o de Revisión, la fecha en que se depositó la pieza postal que contiene alguno de los dos Recursos ante la oficina del Servicio Postal Mexicano, por lo que con ello existe la posibilidad real de que por causas ajenas a la parte que promueve el Tribunal reciba el Recurso en forma extemporánea y sea desechado él mismo, situación que considero del todo incongruente, atentando en contra de los principios constitucionales en cuanto a la impartición de justicia, limitando la impartición de justicia si no se presenta el recurso respectivo directamente ante la Sala o Juzgado

Por lo que en opinión del suscrito es de imperiosa necesidad el establecimiento de un criterio nuevo por parte del Tribunal que venga a subsanar la problemática expuesta de manera urgente, para aliviar en forma inmediata tal violación Constitucional, pues a la fecha y como se ha venido desarrollando a lo largo de esta tesis, el legislador no ha visto que tanto el Recurso de Reclamación como de

Revisión, son instrumentos que la ley establece para proteger a los contribuyentes afectados por la violación o no aplicación de las disposiciones fiscales y son medios de control sobre los actos de autoridad.

Ya que la Administración Pública debe realizar todos sus actos con apego a las disposiciones legales para no afectar los derechos de los contribuyentes; es decir debe precisar, en cuanto a la presentación de cualquiera de los Recursos, cuando sean presentados mediante correo con acuse de recibo, cuando debe de empezar a correr el computo de los plazos, ya que en opinión del suscrito este debe de ser en cuanto obre el sello de presentación de la oficina de correos y no cuando este llegue a instancias del propio tribunal ya que en nuestra Constitución establece en sus artículos 14 y 16 las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Su cumplimiento hace necesaria la existencia de procedimientos administrativos adecuados que revisen los actos de la autoridad para que se realicen conforme a la ley.

Por lo que en un opinión del suscrito, se propone realizar de manera por demás urgente los Artículos 309 y 313 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, a efecto de que se incluya que los Recurso de Revisión y Reclamación se podrán interponer mediante correo Certificado con acuse de recibo, teniéndose por presentados los mismos en la fecha en que se depositen en la oficina del Servicio Postal Mexicano, pues de lo contrario como se ha venido demostrando en la presente tesis, se seguirán cometiendo violaciones los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

## BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel, Compendio del Derecho Administrativo, parte General, ed. 4ª, Ed. Porrúa, México, 2003, pp. 636.

Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano y Venegas Huerta, Francisco Javier, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas, México, Ed. Porrúa, 1996. pp. 784.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima edición, Porrúa, México, 1991. pp. 478

Barnés Vázquez, Javier (coord.), El procedimiento administrativo en el derecho comparado, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, Madrid, 1993. pp. 987.

Brewer-Carias, Allan R., Principios del procedimiento administrativo, Civitas, Madrid, 1990. pp. 327

Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, , Ed.39ª, Ed. Porrúa, México, 1999. pp. 842.

Carrillo Flores, Antonio, La justicia federal y la administración pública, segunda edición, Porrúa, México, 1973. pp. 297.

Dromi, José Roberto, El procedimiento administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986. pp. 521.

Escola, Héctor Jorge, Tratado general del procedimiento administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1967. pp. 355.

Fix-Zamudio, Héctor, Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, El Colegio Nacional, México, 1981. pp. 468.

Fix Zamudio, Héctor Introducción al estudio de los Recursos Administrativos” Homenaje a Gabino Fraga, Fondo Cultural económico, México, 1972 pp. 345.

Fraga, Gabino, Derecho administrativo, vigesimotercera edición. Porrúa, México, 1994. pp. 258.

García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho administrativo, tomo II, Tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 1991. pp. 480.

González Pérez, Jesús, *El Procedimiento Administrativo*, Editorial Abella, Madrid; 1964. pp. 406.

González Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, Segunda Edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, México, 2000. pp. 792.

Hamdan Amad, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema Jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en Honor de Raúl F. Cárdenas*, Porrúa, México, 1998, pp. 267.

Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. El procedimiento administrativo, Brewer-Carias, Allan R. (director). Volumen IV, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1980-1981. pp. 413.

Isaac, Guy, *La procédure administrative non contentieuse*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París, 1968. pp. 546.

López Ríos, Pedro, *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*, Universidad de Guanajuato, México, 1995, pp. 357.

Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, Porrúa, México, 1996. pp. 74.

Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho administrativo mexicano*, segunda edición corregida y aumentada, Porrúa, México, 1997. pp. 352.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991. pp. 339.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. pp. 219.

Nava Negrete, Alfonso, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, Porrúa, México, 1996, pp. 427.

Pérez López, Miguel, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas*. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Porrúa, México, 1995, pp. 291.

Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, Doceava edición, tomo II, Porrúa, México, 1983. pp. 564.

Serrano Migallón, Fernando, El particular frente a la Administración, Segunda edición, Porrúa, México, 1991. pp. 298.

Treviño García, J. Adolfo. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Ed.2ª, Ed. Porrúa, México 1998, pp. 268.

Vázquez Alfaro, José Luis, El control de la Administración pública en México, UNAM, México, 1996. pp. 578.

Vázquez Alfaro, José Luis, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Porrúa, México, 1995, pp. 404.

## **LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIAS.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.



## **OTRAS FUENTES.**

Cortiñas-Peláez, León, “Nuevo ordenamiento administrativo procedimental (NOAP) para el Distrito Federal”, en Alegatos, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539-564.

Diccionario de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Fix-Zamudio, “La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal” en Memoria El Colegio Nacional, 1993, México, pp.245-273. López Menudo, Francisco, “Los principios generales del procedimiento administrativo” en Revista de Administración Pública, número 129, septiembre de 1992, Madrid, pp. 19-76.

Pérez López, Miguel, “Notas sobre el procedimiento administrativo” en Vínculo jurídico, número 19, julio septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.

Pérez López, Miguel “Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo” en Alegatos, el número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359-372.

Pérez López, Miguel, “La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana” en Alegatos, número 41, enero-abril de 1999, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 97-108.

Pérez López, Miguel, “Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 5, México, diciembre de 1999, pp. 315-344.

Ruiz Massieu, José Francisco, “El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana” en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281-297.

S.C.J.N. Manual del Justiciable, materia administrativa, México 2004.