

## El sistema de nulidades administrativo-fiscal en las leyes federales mexicanas

### The administrative-fiscal nullity system in the Mexican federal laws

David Ulises Guzmán Palma

Coordinador del Diplomado Sistema Nacional Anticorrupción  
Facultad de Estudios Superiores Acatlán  
Universidad Nacional Autónoma de México

#### Resumen

La teoría de la nulidad del acto administrativo es fundamental para entender la conformación de esta figura, los vicios que provocan su nulidad y sus efectos en la construcción de estándares que permiten controlar la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas y asegurar que se apeguen a los fines del Estado, con pleno respeto a los derechos humanos de los gobernados. El objetivo de este ensayo es explicar algunos aspectos teóricos del sistema de nulidades administrativo-fiscales en el derecho mexicano; para ello, se analizarán algunos requisitos que configuran el acto, la relación causa-efecto entre este y los vicios, sus medios de impugnación y las razones por las que el Tribunal de Justicia Administrativa o la autoridad a cargo declaran un recurso administrativo de nulidad o anulabilidad.

#### Palabras clave:

Acto administrativo, teoría de la nulidad del acto administrativo, nulidad, anulabilidad.

#### Abstract

The theory of the nullity of the administrative act is key to understanding the formation of this legal concept, as well as determining the vices that cause nullity and its effects in the construction of standards that allow legal control in the execution of administrative authorities and thus ensure that they adhere to the purposes of the State, with full respect to the human rights of the people being governed. This essay aims to explain some theoretical aspects of the system of administrative-fiscal nullities in Mexican law. For this purpose, the requirements that make up the act, the cause and effect relationships between the act and the vices, the means of challenge, and the reasons why the Court of Administrative Justice or the authority in charge declares a nullity or a relative nullity in an administrative appeal will be analyzed.

#### Keywords:

Administrative act, theory of the nullity of the administrative act, nullity, relative nullity.

Fecha de recepción: 01 de enero de 2023

Fecha de aceptación: 12 de junio de 2023

## Introducción »»

Este trabajo ofrece al lector interesado un panorama de cómo se integra el sistema de nulidades administrativas y fiscales. Para ello, se examina la conformación del acto administrativo-fiscal, la causa-efecto entre este y los vicios –para que el Tribunal de Justicia Administrativa declare una nulidad– y la graduación de nulidad o anulabilidad, según la intensidad de los vicios de cada acto administrativo.

Se reflexiona, además, en la importancia de emitir de forma correcta un acto administrativo de autoridad y de conocer los conceptos de impugnación que debe contener un recurso o demanda administrativa, según corresponda. Se abordan las implicaciones al emitir la nulidad o la anulabilidad generada por vicios en el acto en una litis, así como el control de legalidad que emiten los órganos jurisdiccionales administrativos respecto a los actos de las autoridades administrativas y fiscales.

Este ensayo también es de utilidad para quienes sostienen conflictos con autoridades administrativas y buscan restituir sus derechos derivados de actos o resoluciones que consideran injustos o ilegales.

El documento se organiza en los apartados: El acto administrativo y su sistema de nulidades; Requisitos y vicios del acto administrativo; Nulidad y anulabilidad, diferencias y efectos; Dos caminos para obtener la nulidad o la anulabilidad de un acto administrativo o fiscal y Conclusiones.

### El acto administrativo y su régimen de nulidades

La justicia administrativa en México es de procedencia impugnatoria;<sup>1,2</sup> esto supone la preexistencia de un acto de autoridad administrativa o fiscal impugnabile, que busca evitar que dicho acto y sus efectos generen un daño en la esfera jurídica del gobernado.

Por su parte, el gobernado se puede defender ejerciendo una acción en tribunales administrativos, en contra de los actos emitidos por la autoridad admi-

<sup>1</sup> Entiéndase por justicia administrativa lo administrativo y lo fiscal.

<sup>2</sup> Para proceder con el juicio se necesita un acto administrativo impugnado.

nistrativa, o fiscal, que considera injustos o ilegales.<sup>3</sup> El juzgador se convierte así en un revisor del control de legalidad de los actos de autoridad y es ahí, en lo que pide el gobernado en su demanda al juzgador y en las sentencias emitidas por este último, cuando se requiere información. De hecho, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación refiere que las “resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>4</sup> mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales”.

En tanto que el juzgador emite su resolución sobre los reclamos del demandante o actor en una sentencia, mediante un juicio contencioso administrativo o fiscal; una de esas pretensiones de las demandas procesales puede ser la anulación del acto que genera una afectación al particular. Por tanto, el sustento de las determinaciones jurisdiccionales de nulidad está en el conocimiento y análisis profundo del acto de autoridad y su estructura, con el fin de entender sus deficiencias o vicios; y a su vez, en generar un sistema de nulidad en materia administrativa, integrado por nulidades o anulabilidades, sea mediante la resolución de un recurso en sede administrativa (recurso administrativo) o a través de una sentencia en sede judicial (juicio contencioso administrativo o fiscal).

El sistema de nulidades se sustenta en la “Teoría de la nulidad del acto administrativo”, en el caso mexicano el aporte proviene de juzgadores como Adriana Cabezut Uribe,<sup>5</sup> Alberto Pérez Dayán<sup>6</sup> y Jean Claude Tron Petit,<sup>7</sup> mientras que en países como Argentina la teorización avanza desde la academia, con autores como Agustín Gordillo,<sup>8</sup> entre otros.

El marco jurídico del que parten estas teorías establece los requisitos que debe cumplir el acto administrativo o fiscal y su emisión se examina con base en esto; por ello, primero se deben identificar las deficiencias, denominadas vicios, para que después, según su gravedad, un órgano jurisdiccional (Tribunal de Justicia Administrativa) o una autoridad administrativa declaren la nulidad o anulabilidad del acto en un juicio contencioso administrativo, mediante un recurso administrativo.

<sup>3</sup> Tribunales de Justicia Administrativa o, en su caso, Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

<sup>4</sup> Hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

<sup>5</sup> Véase Cabezut, A. *Teoría de la Nulidad del Acto Administrativo*. Recuperado el 22 de enero de 2016 de: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/teoriadelanulidaddelactoadministrativo.pdf>

<sup>6</sup> Véase Pérez Dayán, A. (2006). *Teoría general del acto administrativo* (p. 131). Porrúa.

<sup>7</sup> Véase Tron Petit, J. (2007). *La nulidad de los actos administrativos*. Porrúa.

<sup>8</sup> Véase Gordillo, A. (2011). Capítulo XI. Sistema de nulidades del acto administrativo. *Tratado de derecho administrativo*. (T. 3). Recuperado el 1 de junio de 2023 de [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo3/capitulo11.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo11.pdf)

El marco jurídico que señala los requisitos del acto administrativo se integra por leyes especializadas en la materia, reglamentos, manuales de funcionamiento, circulares y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM), así como por diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluso la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Sin embargo, pese a este amplio sistema jurídico, aún se presentan casos en los que el juzgador debe interpretar la hipótesis jurídica normativa para determinar el grado de nulidad o anulabilidad del acto administrativo; en tales situaciones, la teoría es útil para discernir la figura jurídica aplicable y los efectos de la nulidad que se determine.

Así, el análisis de validez del acto administrativo parte del estudio de los propios elementos del acto, sustanciales y formales que, al tener materialidad (ejecución), producen una relación causa-efecto, donde el defecto del acto se convierte en el motivo de su nulidad; por tanto, cuando los tribunales generan criterios judiciales (jurisprudencia y tesis) hacen contribuciones fundamentales al sistema de nulidades y las categorizan según su gravedad.<sup>9</sup>

Aquí es imperativo definir el concepto de acto administrativo con sus respectivos elementos y, a *contrario sensu*, sus vicios. Para ello nos apoyaremos en la doctrina y los criterios judiciales; por ejemplo, según Acosta (1995), el acto administrativo “es la manifestación unilateral de la voluntad de un órgano administrativo competente, encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones” (p. 524).<sup>10</sup>

En tanto que Fernández Ruiz (2016) considera que sobre el acto administrativo

se han desarrollado muy diversos conceptos formulados con criterios diferentes; pero, sin desconocer los intentos por emplear un criterio mixto, la gran mayoría podría separarse en dos grandes grupos, a saber: los elaborados con un criterio orgánico, y los planteados con un criterio material.

Conforme al criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, ‘acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del poder público y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, lo que significaría que los órganos judiciales y los legislativos no podrían hacerlo, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina’.

<sup>9</sup> Graduación que se subdivide en nulidad o anulabilidad.

<sup>10</sup> De acuerdo con Pérez Dayán (2003), acto administrativo es “...toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos”. *Teoría General del acto administrativo* (p. 53). Porrúa. En Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=844&/acto-administrativo> (Consultado el 30 de abril de 2023)

El criterio material, llamado también objetivo o sustancial, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean administrativos, judiciales o legislativos producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. (p. 130)

Para el Poder Judicial Federal el acto administrativo (*Acto administrativo. Concepto*. Tesis I.4o.A.341 A, 2002, p.1284)<sup>11</sup> es

el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Con base en este marco conceptual doctrinal y judicial es viable afirmar que el acto administrativo es una manifestación de voluntad<sup>12</sup> de una autoridad administrativa, cuyo objeto es satisfacer necesidades sociales y para ello crea, modifica o extingue los derechos y obligaciones de los particulares. Además, el acto administrativo también abarca la materia fiscal, en términos del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

Este acto administrativo goza de presunción *iuris tantum*,<sup>13</sup> según lo decretado en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, “El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”.

Por esta razón, el régimen de nulidades administrativas examina el acto administrativo en busca de causas que demuestren la antijuridicidad y, si la hubiera, la reconoce en una resolución administrativa o jurisdiccional que determina la nulidad o anulabilidad del acto impugnado, detallando los efectos o consecuencias concretas de esa determinación.

En el mismo orden de ideas, Gordillo (2011, p. XI-2) explica el sistema de nulidades de los actos administrativos como:

Las consecuencias jurídicas que habrán de asignarse a un defecto o vicio concreto del acto, por ejemplo, si determinada violación de un requisito legal dará por resultado que el acto deba ser dejado sin efecto y/o tratado de determinada manera, a eso llamaremos nulidad.

<sup>11</sup> Aunque el criterio judicial no es actual, se incluye porque presenta una explicación ilustrativa del concepto en exégesis.

<sup>12</sup> Si bien el acto administrativo es unilateral para la doctrina y los juzgadores, esto es equívoco, ya que hay casos como los contratos públicos de adquisiciones, servicios, obra pública o concesiones que tienen el carácter de no negociables, por lo que se convierten en una simple adhesión del particular a un acto administrativo y se crea un acto administrativo bilateral.

<sup>13</sup> Es una presunción que indica que el acto es válido, pero admite prueba en contrario.

De modo que el acto administrativo seguirá con pleno valor, salvo resolución o sentencia que lo anule. Por ello, según Palomo (2015, p. 64)

una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado con los elementos y requisitos necesarios para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad, que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez.

Lo anterior permite entender por qué, históricamente, el derecho considera al acto administrativo en la categoría de orden público, con el fin de mejorar la actuación de la administración pública. Así, el único camino para derrotar al acto en cuestión y declarar la nulidad es encontrar sus vicios o defectos e invocarlos ante un órgano de justicia administrativa. De hecho, el principio de buena fe supone que todo acto administrativo es de orden público, pues una de sus características es que se decreta fundado en una norma jurídica vigente y tiene un fin público acorde con los cometidos u objetivos de la administración pública.

Sin embargo, la presunción de validez del acto administrativo se puede desvirtuar mediante pruebas conducentes o por invocación de hechos notorios (*Presunción de legalidad de los actos administrativos, no es irrestricta*, VII-CASR-NOII-8, Núm. 1496/14-02-01-1, 2015, p. 424).

De ahí que tal suposición no implica su legalidad y el acto se puede desvirtuar evidenciando sus defectos o vicios, de hecho, cuando el órgano jurisdiccional declara la presencia de estos, lo hace a través de una sentencia de nulidad.

Para De Piña (2006), nulidad es la

ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración. (p. 383)

Por tanto, hay una relación directa entre defectos o vicios del acto administrativo y su nulidad, porque su declaración proviene de analizar cómo se conformó o ejecutó el acto. En cuanto a su eficacia de la actuación, el artículo 9 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que "El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada".

En consecuencia, el acto tiene plena eficacia una vez que se notifica. A continuación, se examinará bajo el control de legalidad desarrollado por los Tribunales Administrativos.

Tron Petit (2007) propone el siguiente orden para el estudio de la eficacia del acto administrativo:

- 1) Ilegalidad (irregularidad o disconformidad jurídica), en caso de presentarse, se podrá ejercer la acción de;

- 2) Nulidad (técnica procesal o sistema de acciones) que permiten al juez declarar la;
- 3) Invalidez del acto, siempre y cuando concurren;
- 4) Razones no invalidantes o de conservación del acto; que pueden conducir a la; y,
- 5) Ineficacia como sanción de carácter: a) Formal y jurídico: nulidad de pleno derecho o lisa y llana y b) Material, fáctica y funcional. (p. 221)

Esto permite entender que el sistema de nulidades se funda en razones formales o materiales para resolver si anula un acto por completo, al grado de considerarlo inexistente para el mundo jurídico (nulidad), u ordena reponerlo parcialmente, para que subsista (anulabilidad).

Además, el acto administrativo se presume emitido con base en el sistema jurídico vigente y destinado a la administración pública, por consiguiente, todo particular o autoridad<sup>14</sup> que se vea afectado por su existencia o materialidad (ejecución) debe emplear el recurso administrativo, o el juicio contencioso administrativo, para obtener su nulidad.

Al resolver el juicio contencioso administrativo, la Sala competente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa emite una sentencia con fundamento en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,

La sentencia podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

[...]

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

---

<sup>14</sup> La autoridad puede impugnar sus propias resoluciones en el caso de juicio de lesividad.

- d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Hay que acotar que la sentencia no solo podrá anular o confirmar la validez del acto administrativo, sino también constituir derechos a favor del demandante para efectos de

- a) Declarar la existencia de un derecho subjetivo;
- b) Condenar al cumplimiento de una obligación; y
- c) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados

Por lo tanto, la nulidad se puede entender como una declaración de autoridad competente que cesa la eficacia y las consecuencias de un acto administrativo que en su momento contó con una presunción de validez y eficacia; una vez dictada esa declaración de nulidad la misma se retrotrae al pasado y, si es el caso, tendrá efectos constitutivos para la demandante; y la anulabilidad como la reposición de algunos elementos del acto por mandato de una resolución o sentencia.

## Requisitos y vicios del acto administrativo »»

### A) Elementos del acto administrativo

Hay componentes del acto administrativo cuya ausencia o defecto generan nulidad absoluta (nulidad) y otros que provocan nulidad relativa (anulabilidad). Alcaraz (2011) sostiene que

los elementos indispensables para realizar actos administrativos son los considerados en el artículo 16 de la Carta Magna,<sup>15</sup> el cual establece como requisitos de los actos de autoridad que éstos sean por escrito, por autoridad competente, y que se funde y motive la causa legal.<sup>16</sup> (p. 90).

El artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece la normativa sobre los elementos del acto administrativo y los tipos de acto.

Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

<sup>15</sup> Sinónimo de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>16</sup> Referencia trascendente para determinar el grado de nulidad de un acto administrativo, ya que al incumplir el artículo 16 de la CPEUM se violan varios derechos humanos, como los correspondientes a la legalidad, la certeza jurídica, al debido proceso, al derecho a una buena administración pública y otros.

- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga) Fracción derogada (DOF 24-12-1996);
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga) Fracción derogada (DOF 24-12-1996);
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Contenido similar se reproduce en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación:

Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

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

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Señalar lugar y fecha de emisión.
- IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- V. Ostentar la firma del funcionario competente. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.
- VI. Señalar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Los principales requisitos extraídos de los preceptos anteriores son que a) la autoridad emisora del acto tenga competencia con base en leyes, reglamentos, decretos, circulares y manuales de funcionamiento vigentes; b) el objeto del acto sea específico y congruente con las facultades de la autoridad que lo emite; c) el fin del acto sea el ejercicio del interés público o un cometido del Estado, o ambos; d) el acto se emita por escrito y se firme (en materia fiscal se permite la rúbrica electrónica); e) la autoridad dé razones y mencione en cuáles normas jurídicas se sustenta el acto; f) el acto cumpla con el debido proceso; g) el fin del acto debe estar libre de error; h) el acto estará ausente de violencia y dolo; i) se debe informar el lugar y horario donde estará disponible el expediente para su consulta; j) también puntualizar el lugar y la fecha de emisión del acto administrativo; k) el expediente estará identificado (puede ser con un número); l) se mencione que órgano emitió el acto administrativo; m) se anuncie con qué recurso o juicio se puede impugnar el acto emitido; y, n) se decida sobre todo lo planteado por las partes (exhaustividad en la litis).<sup>17</sup>

En cuanto a los tipos de acto, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece que hay actos concretos caracterizados por estar dirigidos a una o varias personas, y actos generales, que son normas jurídicas de aplicación general, distintas a leyes:

Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza.

<sup>17</sup> Término procesal empleado para señalar que el juzgador o la autoridad debe revisar todas las pretensiones, argumentos y pruebas expuestas por las partes, al momento de emitir su resolución o su acto administrativo.

Este segundo grupo de actos administrativos, además de tener como estándar normativo el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, también deben cumplir normas de publicidad del acto: ser publicados en periódico oficial y señalar la fecha del inicio de su vigencia.

## ***Los criterios judiciales se rigen bajo la premisa de que donde surge una causa de nulidad, hay un vicio en la conformación del acto.***

### **B) Vicios del acto administrativo**

La relación causa-efecto entre requisitos del acto administrativo y sus defectos, o vicios, como origen de nulidad para derrotar la presunción de legalidad y eficacia del acto, conduce a su análisis conjunto y al de sus requisitos, defectos o vicios, ya que los criterios judiciales se rigen bajo la premisa de que donde surge una causa de nulidad, hay un vicio en la conformación del acto. A continuación, se describen algunos vicios:

- a) Sobrecompetencia o incompetencia del órgano que emite el acto administrativo competente.

La competencia es un concepto contemplado en el artículo 16 de la CPEUM y es una protección para el particular al ejercer un acto de molestia de una autoridad, e implica tener las facultades necesarias para emitirlo y para precisarlas en el mismo acto; la competencia se debe expresar al fundar el acto,

ya que la falta de precisión del artículo en que la autoridad funda su competencia no es menos grave que la incompetencia de la autoridad, pues en ambos supuestos se desconoce si tiene o no las facultades necesarias para emitir el acto. (*Nulidad lisa y llana de los actos impugnados en el recurso de revocación en materia fiscal*. [...], Tesis II.4o.A.1 A (11a.), 2023, p. 3732).

Es evidente que la falta de competencia de la autoridad administrativa que reclama el acto impugnado está afectada de nulidad absoluta o plena en términos del criterio judicial: *Autoridades incompetentes. sus actos no producen efecto alguno...* (Tesis CXCVI/2001, 2001, p. 429).

Por su parte, el antepenúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece lo siguiente respecto a declarar ilegal una resolución administrativa

El Tribunal podrá hacer valer, de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Por tanto, la competencia supone la existencia de un órgano que cuenta con un titular y facultades derivadas de la Constitución Federal, ley o reglamento administrativo, o manual de funciones; en contraste, la incompetencia es la ausencia de este requisito ordenado en el artículo 16 de la CPEUM y, por ende, es un derecho humano<sup>18</sup> a favor de los gobernados.

b) El objeto del acto administrativo debe ser congruente con sus facultades y describirse en forma específica.

Además de detallarse de forma correcta, el objeto tiene una relación directa con la voluntad de la autoridad administrativa para emitirlo, ya que, si hay incongruencia entre la voluntad y sus facultades, o los fines del Estado, el objeto será defectuoso o viciado y en consecuencia tendrá causales de nulidad.

Palomo (2015) aporta claridad en lo anterior, porque define la voluntad administrativa como “la intención razonada de la administración de producir un acto, la cual se exterioriza mediante una declaración que debe revestir cierta forma y requisitos extrínsecos que señala la ley para emitirlo, cuyo cumplimiento atiende a su existencia” (p. 64), y Pérez (2006), quien señala que “cuando el objeto perseguido en el acto por el agente administrativo no es lícito, posible o cierto, entonces estamos ante un vicio en el contenido” (p. 146).

c) El fin del acto administrativo debe ser público.

Todo acto debe responder a la naturaleza pública del Estado, que se traduce en la prestación de servicios públicos en favor de los gobernados y no en el fomento de fines privados, aunque existe legislación que asocia los fines públicos y los privados, como la Ley de las Asociaciones Público Privadas, que regula la realización de infraestructura de uso general para la sociedad.

En consecuencia, cuando el acto administrativo genera un beneficio a la sociedad se cumple un interés público; a contrario sensu, cuando no produce un beneficio a los gobernados, sino solo a las autoridades, tiene un defecto o vicio que hacen viable su anulación.

<sup>18</sup> Que se vincula con el derecho a la legalidad y la certeza jurídica.

d) El acto administrativo debe emitirse por escrito y firmado.

Un elemento clave para que exista el acto es la certeza jurídica sobre su emisión y contenido, es decir, que conste por escrito y tenga firma autógrafa, el siguiente criterio judicial ilustra al respecto (*Firma autógrafa. Es una cuestión de estudio preferente*, VIII-P-SS-89, 2019, p. 13).

La firma como un requisito formal elevado al rango de elemento de existencia del acto, toda vez que constituye el signo gráfico de la exteriorización de su voluntad y cuya ausencia es una de las causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana.

e) La motivación y la fundamentación.

Como se establece en el artículo 16 de la CPEUM: dar razones, motivos y preceptos jurídicos que justifiquen el acto administrativo es un requisito obligatorio para la autoridad y un derecho humano para el gobernado; así, el razonamiento de compromiso de la autoridad a realizar el acto (motivación), además del sustento constitucional citado, se respalda en el siguiente criterio judicial:

La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular; por su parte, la indebida motivación consiste en que en el acto de autoridad sí se dan motivos, pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. (*Fundamentación y motivación, falta o indebida. En cuanto son distintas, unas generan nulidad lisa y llana y otras para efectos*, Tesis I.6o.A.33 A, 2002, p. 1350)

La falta de fundamentación y motivación son requisitos de validez constitucional que para Martínez (2011, p. 133) implican, a su vez, una violación a la garantía de legalidad y, en consecuencia, la anulabilidad del acto administrativo.

f) Debido proceso.

El artículo 3, fracción VII, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que el acto administrativo se debe sujetar a las normas sobre el procedimiento, por lo que es obligatorio respetar el derecho humano al debido proceso, al emitir y ejecutar el acto, el cual no solo consta de formalidades procesales, sino de prerrogativas específicas de los gobernados, como son el derecho a la contradicción y a la debida defensa, entre otros, lo que vincula al sistema de nulidades con el derecho al debido proceso, con todos sus subderechos: de audiencia, fundamentación y motivación, a la contradicción, a la legalidad, certeza jurídica, a probar, entre los principales.

g) Libre de error respecto a la finalidad del acto.

Es indispensable que el acto administrativo esté libre de error en la finalidad del acto, porque esta "es el resultado mediato o inmediato que persigue la voluntad administrativa al dictar el acto, es decir, al crear consecuencias jurídicas orientadas por la voluntad administrativa en cada caso, que además siempre debe estar vinculada a la satisfacción de un interés público" (Pérez, 2006, p. 146). Un error en la finalidad del acto lo vuelve ilícito.

h) Sin dolo y sin violencia.

Se trata de un vicio porque la autoridad que emite un acto utilizó su poder con un fin distinto de aquel que le fue conferido. Según Pérez (2006, p. 149), lo que se conoce como desviación de poder. Por otra parte, si se acredita la presencia de violencia, se afecta la voluntad del emisor y eso vicia el consentimiento.

Otros elementos del acto administrativo son

i) Referir la oficina para consulta.

No especificar el nombre y ubicación de la oficina implica un vicio en su emisión, pero de carácter subsanable, ya que al reponer el acto administrativo con este requisito se estaría restableciendo la certeza jurídica al gobernado.

j) Fecha y lugar de emisión.

La ausencia de este dato se vincula con un vicio que violenta el derecho humano a la certeza jurídica, porque no permite ubicar al gobernado en tiempo y espacio, requisitos indispensables para definir el órgano jurisdiccional competente para enterarse sobre la demanda y el plazo.

k) Identificación del expediente.

El documento debe contar con varios datos para su identificación: el nombre de la autoridad que lo emite, el número asignado y el año, la ausencia de estos u otros generarían un vicio por falta de certeza jurídica, ya que el gobernado no sabría exactamente a qué atenerse y ante quién plantear su defensa.

Asimismo, el acto administrativo debe especificar con claridad a qué persona se dirige y precisar el nombre del gobernado.

l) Señalar el recurso o juicio con el que se puede impugnar el acto administrativo.

Si bien es obligatorio indicar el recurso o acción y el plazo mediante el cual se puede presentar la impugnación, su ausencia, al menos en materia fiscal,

no da lugar a la nulidad, sino a la duplicidad del plazo para impugnar o demandar. El artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente esclarece lo anterior:

Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. Cuando en la resolución administrativa se omita el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.

m) Exhaustividad en cuanto al examen de la litis.

En derecho procesal, el principio de exhaustividad implica que el juzgador agotará en la sentencia todos los puntos aducidos por las partes, así "su exigencia implica la mayor calidad posible de las sentencias, para cumplir con la plenitud exigida por el artículo 17 de la Carta Magna" (*Exhaustividad. Su exigencia implica la mayor calidad posible de las sentencias, para cumplir con la plenitud exigida por el artículo 17 constitucional*, Tesis I.4o.C.2 K, 10a., 2014, p. 1772). Lo anterior supone que si una resolución o acto no valoró todos los argumentos y pruebas expuestos por las partes en el expediente, tendría el defecto o vicio de falta de exhaustividad y conllevaría una causal de anulación.

## Nulidad y anulabilidad: diferencias y efectos

En derecho público, el objetivo es proteger los bienes jurídicos tutelados de la colectividad, por lo que para obtener la nulidad no basta con demostrar la ilegalidad de un acto administrativo, también se debe acreditar su gravedad (violación a derechos humanos) o el grado de afectación que generó al particular, porque en la praxis hay una suerte de confrontación o ponderación entre la ilegalidad del acto y los fines o cometidos del Estado, a partir de la idea del deber ser, pues este siempre emite sus actos con el objetivo de generar un beneficio social. Más aún, en lo procesal hay una relación directa entre los grados de antijuridicidad de un acto administrativo considerado nulo y los grados de nulidad declarados por el órgano jurisdiccional competente.

Para Pérez (2005) "la nulidad absoluta no se extingue con el transcurso del tiempo ni por el consentimiento de los afectados, ya que atenta contra el orden público y el interés general" (p. 134). Mientras que De Piña (2006) define la anulabilidad como la "posibilidad legal de hacer cesar los efectos propios de un acto jurídico que se considere viciado o defectuoso, mediante el ejercicio de la acción procesal correspondiente por quien esté legitimado para impugnarlo

en atención a su irregularidad” (p. 84). La figura 1 concentra la relación causa-efecto de la nulidad.

**Figura 1.** *Nulidad, causas y efecto*

Grado de nulidad o confirmación del acto declarado por autoridad jurisdiccional	Causa	Efecto o consecuencia
Validez del acto administrativo.	Se dictó conforme a derecho dentro del bloque de constitucionalidad mexicano <sup>19</sup> o sus ilegalidades y defectos se convalidaron, por ello no trascendieron al sentido final de la resolución dictada por la autoridad demandada.	Es vigente, eficaz y en su momento procesal ejecutable.
Nulidad absoluta, nulidad plena o nulidad lisa y llana	Deriva de causas graves en contra del orden público, de las leyes, de la inexistencia de los hechos, o que dejaron al particular en franca violación de sus derechos humanos y trascendieron en el sentido de la resolución dictada por la autoridad demandada.	Se deja sin efectos y eficacia, estos se hacen retroactivo al pasado, es un acto inválido, inexistente.
Nulidad para efectos, anulabilidad, reposición de procedimiento u otros.	Existen defectos, vicios e ilegalidades, pero estas pueden ser subsanables, ya que no se consideran graves.	El acto es válido; el órgano jurisdiccional en su sentencia precisa los efectos y cómo los debe corregir la autoridad demandada, para evitar que trasciendan en el sentido de la resolución en perjuicio de un particular; el acto, una vez subsanado, es eficaz.

Fuente: Elaboración propia (2022).

<sup>19</sup> Se entiende como bloque de constitucionalidad mexicana a la integración de los derechos humanos dispuestos en la CPEUM y el derecho convencional (Internacional) en materia de derechos humanos, derivado de la reforma al artículo 1 de la CPEUM y otros, en 2011.

Sobre el tema causa-efecto de la nulidad, Gordillo (2011) aduce que

Las consecuencias jurídicas que habrán de asignarse a un defecto o vicio concreto del acto, por ejemplo, si determinada violación de un requisito legal dará por resultado que el acto deba ser dejado sin efecto y/o tratado de determinada manera, a eso llamaremos nulidad. (p. XI-2)

***Las nulidades administrativas  
no dependen de cuál elemento del acto  
está viciado, sino de la importancia  
de la infracción al orden jurídico***  
(Cabezut, 2016).

En complemento a lo anterior, Cabezut (2016) afirma que

En el derecho administrativo la nulidad deriva de la imposibilidad de integración del acto a un ordenamiento jurídico dado o de su violación objetiva de principios jurídicos; las nulidades administrativas no dependen de cuál elemento del acto está viciado, sino de la importancia de la infracción al orden jurídico. (p. 7)

En tanto que para el Tribunal Colegiado

la nulidad de una resolución fiscal debe ser para efectos y no lisa y llana cuando contiene vicios formales, si esta no fue dictada en contravención a las disposiciones aplicadas o no se dejó de aplicar las debidas, sino que únicamente se trata de omisión de requisitos formales. (*Orden de visita. La nulidad debe ser para efectos y no lisa y llana cuando contiene vicios formales.* Tesis III.2o.A. J/2, 1997, p. 605)

Asimismo, el Poder Judicial Federal determinó que “si la ilegalidad del acto de autoridad no afecta al particular, el vicio resulta irrelevante en tanto que se dio al gobernado la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar a lo que a su derecho conviniera” (*Acto administrativo. Su validez y eficacia no se afectan con motivo de “ilegalidades no invalidantes” que no trascienden ni causan indefensión ni agravio,* Tesis I.4o.A.443.A, 2004, p. 1914).

Al respecto, el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que

La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

También, el primer párrafo del artículo 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo advierte que “La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo”. En las fracciones citadas se establece lo siguiente:

Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

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

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

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

Por tanto, se trata de una transgresión subsanable al ordenamiento jurídico, ya que el vicio en sus elementos no afecta a los esenciales; el segundo párrafo del mismo artículo 7 señala que

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiera sido válido.

Más aún, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa resolvió que

El artículo 7º de la Ley antes mencionada señala que la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3º producen la anulabilidad, es decir, para el solo efecto de que subsanara dicha irregularidad, en la resolución impugnada, y se le precisará al demandante los recursos que procedan en contra de la misma; por lo tanto y por economía procesal, en el caso de que se invoque el concepto de anulación consistente en que no se cumplió con el requisito antes señalado, debe declararse fundado pero insuficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada; ya que dicha irregularidad no trasciende en el sentido de la resolución impugnada. (*Anulabilidad de los actos administrativos, la omisión de la leyenda de los medios o recursos que procedan en contra de los mismos, no produce su anulación lisa y llana*, Juicio núm. 10884/04-17-11-2, 2005, p. 176).

La figura 2 expone algunas características de la nulidad y la anulabilidad extraídas de los parámetros normativos y criterios judiciales anteriores.

**Figura 2.** Características de las nulidades absoluta y relativa

Nulidad (absoluta)	Anulabilidad (nulidad relativa)
Hay vicios evidentes y graves.	Se considera viciado o defectuoso en algún elemento accesorio.
Vicios en la incompetencia de la autoridad.	Puede convalidarse por reconocimiento tácito del acto por el particular.
Vicios en el objeto.	Subsanable.
Vicios en el procedimiento administrativo previsto en la ley.	No atenta contra el orden público.
Falta de voluntad de la autoridad emitida por escrito y con firma autógrafa.	Transgresión leve al ordenamiento jurídico.
Indebida motivación y fundamentación.	Puede extinguirse con el transcurso del tiempo.
Uno o varios elementos viciados.	Omisión o irregularidad en:
Omisión de requisitos formales.	a) Referencia, identificación del expediente, documentos o nombre de personas.
Vicios en el consentimiento (error o dolo).	b) Lugar y fecha de emisión.
Atenta contra el orden público e interés general.	c) Mención en notificación de la oficina en que se encuentra.
	d) Expresar recursos que procedan

**Fuente:** Elaboración propia (2022).

Por estos motivos las nulidades absoluta y relativa, o anulabilidad, dependerán del vicio en cada uno de los elementos del acto administrativo. La nulidad tiene efectos de retroactividad, al respecto Delgadillo (2012) afirma que

El grado de invalidez no impide que se produzcan sus efectos jurídicos, ya que goza de presunción de validez, que sólo cesará hasta que la autoridad compe-

tente, a instancia de parte, decreta la anulación del acto. Una vez decretada la nulidad, la consecuencia es la extinción del acto administrativo y la de sus efectos desde su creación, es decir, los efectos son retroactivos. (pp. 244-245)

En tanto que según Ortega (2014):

Una sentencia declara la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales que exige la ley, o por vicios en el procedimiento, la misma sentencia debe señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución. (p. 43)

La declaración de nulidad no es ajena al derecho humano de la tutela judicial efectiva, señalada en el artículo 17 de la CPEUM, ya que la nulidad no se agota en su dictado, sino que genera efectos para restaurar la legalidad violentada. El siguiente criterio judicial sustenta lo anterior:

Una sentencia declarativa de nulidad lleva implícito el deber jurídico que tiene la autoridad de efectuar actos posteriores con el fin de restablecer materialmente la legalidad en la esfera jurídica del gobernado, dejando sin efectos todos los actos impugnados en el juicio. (*Queja. Caso en que procede, tratándose de sentencias declarativas de nulidad lisa y llana*, Tesis VII-P-1aS-1272, RTFJA, 2015, p. 417)

Por otro lado, si el vicio o defecto en alguno de los elementos no causal de nulidad (absoluta) mantiene su existencia, se procede a suprimir o corregir el vicio que afecta al acto administrativo, lo cual se denomina subsanación, pero solo en casos de anulabilidad, por lo que sus efectos plenos se generan a partir de dicho proceso. Sin embargo, en algunos casos es posible emitir de nuevo el acto para corregir sus vicios, mediante lo cual se le subsana y valida, pero es esencial estudiar los fundamentos para hacerlo.

Más aún, el artículo 57 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece diversos parámetros en el caso de dictar nuevos actos de autoridad provenientes de una sentencia que haya declarado la nulidad, o anulabilidad, del acto por incompetencia, vicios de forma, vicios en el procedimiento, respecto al fondo y desvío de poder. La sentencia también debe precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva:

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

1. Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por

la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

2. Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

[...]

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

3. Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

4. Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

- II. En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, conforme a las reglas establecidas en el artículo 52 de esta ley.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Por ello, el acto puede modificarse e incluso en algunos casos mejorar su motivación (razones), pero cuando la nulidad deriva del fondo del asunto, el nuevo acto administrativo no puede perjudicar más al actor que la resolución anulada, y en el caso de desvío de poder, la autoridad queda impedida para

dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos. La *figura 3* presenta los efectos de la nulidad absoluta y la anulabilidad o nulidad relativa.

**Figura 3:** *Efectos de la nulidad absoluta y anulabilidad*

Efectos de la nulidad (absoluta)	Efectos de la anulabilidad
<p>El acto es declarado inválido, ilegítimo e inejecutable.</p> <p>La nulidad produce efectos retroactivos al momento de su emisión.</p> <p>Si es imposible retrotraer sus efectos, dará lugar a la responsabilidad del servidor público, o a una responsabilidad patrimonial del Estado.</p> <p>Extinción del acto administrativo.</p> <p>Reconocimiento de un derecho subjetivo.</p> <p>Restituye al actor sus derechos afectados.</p> <p>Cesan los actos de ejecución.</p> <p>Efectos dependen de la ley que se trate.</p> <p>La autoridad debe efectuar actos posteriores que restablezcan la legalidad.</p> <p>Deja sin efectos todos los actos impugnados.</p> <p>No convalidable o subsanable.</p> <p>No prescriptible.</p> <p>El dictado de un nuevo acto derivado de nulidad por cuestiones de fondo no debe perjudicar más al gobernado que el anulado inicialmente.</p> <p>En el caso de nulidad derivada de desvío de poder no se puede dictar un nuevo acto ocasionado por los mismos hechos.</p>	<p>Se considera válido, legítimo y ejecutable, pero subsanable mediante cumplimiento de requisitos exigibles.</p> <p>Reposición del procedimiento desde la violación o se emita nueva resolución.</p> <p>Modificación de cuantía.</p> <p>Reducción del importe de una sanción.</p> <p>Convalidación o subsanación en casos de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Vicio no grave en alguno de los elementos, mantienen la vigencia del acto.</li> <li>Se suprime o corrige el vicio que lo afecta.</li> <li>Se restituye la validez del acto.</li> </ol> <p>La sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá la subsanación del acto.</p>

**Fuente:** Elaboración propia (2022).

Por tanto, la nulidad y la anulabilidad se integran en un sistema de nulidades en el que sus determinaciones dependen del vicio del acto, que permite inferir si este se debe anular o solo subsanar.

#### 5. Dos caminos para obtener la nulidad o la anulabilidad de un acto administrativo.

Analizados el acto administrativo, sus vicios y el sistema de nulidades que determina una nulidad o anulabilidad, es necesario mencionar que el acceso a la justicia se consagra en el artículo 17 de la CPEUM y en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y se ejerce mediante juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o a través de un recurso ante una autoridad administrativa, en términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo:

Artículo 83. 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 aquéllos, 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.

Y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;
- II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- III. 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;
- IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

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

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

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

VII. 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;

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante.

También, las que, por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

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

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

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

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

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

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

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

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

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

El siguiente criterio permite distinguir entre recursos administrativos y juicio de nulidad y sus diferencias:

...para extinguir los actos administrativos que pudieran considerarse como ilegales, se cuenta tanto con recursos administrativos, de los que conoce la misma autoridad que los emitió y cuyo efecto es la anulación; como con procesos jurisdiccionales. (*Recursos administrativos y juicio de nulidad. Sus diferencias*, Tesis IV.2o.A.146 A, 2005, p. 1512)

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo rige el proceso del juicio creado, con el fin de revisar y controlar la legalidad de los actos de autoridades administrativas y fiscales, y declarar su nulidad o que se subsanen. El Tribunal también está facultado para analizar de oficio algunas irregularidades, como la incompetencia y la ausencia total de fundamentación y motivación.

En el juicio de nulidad hay controversia entre un particular y un órgano de la administración pública, por tanto, el derecho subjetivo para iniciar la litis pertenece al particular cuando se le ha vulnerado algún derecho, y a la autoridad, cuando esta considere que se emitió una resolución ilegal a favor de un particular en el pasado.<sup>20</sup>

Por otro lado, hay recursos administrativos que generan una simple revocación del acto impugnado o de reconocimiento de un derecho; su función es mejorar el control de la administración, o de la legalidad, y la eficiencia de la administración pública.

Ahora bien, el juzgador tiene facultades para resolver de fondo las controversias y constituir derechos a favor del demandante o de la autoridad durante el juicio, sin limitarse solo a anular los efectos de un acto administrativo considerado antijurídico; en cambio, en el recurso administrativo, la autoridad revisora verifica el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley para ratificar o modificar el acto, y se da preferencia al aspecto formal y no a la resolución del fondo del asunto, debido a que la autoridad que resuelve el recurso de revocación no tiene facultades de plena jurisdicción, como un juez o tribunal, sino solo como un medio de control de la administración pública.

Así, estudiar el sistema de nulidades administrativo-fiscal es toral para alcanzar la sentencia de un Tribunal Administrativo, o resolución de una autoridad, en la que se declare la nulidad porque, mediante el análisis del proceso, los afectados podrán expresar las razones que motivan la nulidad o anulabilidad de los actos al presentar sus medios de defensa, como son el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa o el recurso ante una autoridad administrativa o fiscal. Asimismo, el Tribunal y las autoridades resolutoras de un recurso pueden restituir o constituir un derecho al demandante (que ilegalmente le fue revocado o no otorgado).

Este sistema de nulidades de los actos administrativo-fiscales es fundamental para el Tribunal de Justicia Administrativa o de las autoridades del rubro porque les permite determinar la nulidad o anulabilidad de un acto administrativo, o fiscal, en las resoluciones de un recurso, a partir del análisis de los vicios

---

<sup>20</sup> La acción de la autoridad se puede ejercitar vía lesividad.

que conforman el acto, y prever los efectos de esa sentencia o resolución, que pueden ser la inexistencia del acto o la nulidad para subsanarlo; además, dichas autoridades le pueden restituir o constituir un derecho al demandante (que ilegalmente le fue revocado o no otorgado).

## Conclusiones »»

Primera. La nulidad se origina en algún vicio, defecto o exceso en la emisión del acto administrativo, por ello se debe estudiar a profundidad su conformación como antecedente inmediato de esta.

Segunda. La nulidad es la declaración de una autoridad jurisdiccional o administrativa que extingue la validez y la eficacia del acto administrativo.

Tercera. Para el examen de la nulidad se valoran los requisitos que conforman el acto administrativo o fiscal; sus vicios o defectos; las leyes especializadas en la materia; los preceptos constitucionales y convencionales aplicables en materia de derechos humanos; los criterios judiciales sobre los elementos, vicios y efectos de los actos administrativo o fiscal; y los elementos interconectados que configuran el sistema de nulidades administrativo-fiscal en México.

Cuarta. La nulidad tiene graduaciones fundadas en la gravedad contra el orden público o los derechos humanos del particular que contiene el defecto o vicio del acto administrativo.

Quinta. Las leyes vigentes clasifican la nulidad en absoluta, también llamada lisa y llana, y en nulidad para efectos, o anulabilidad; la primera extingue de forma retroactiva los efectos del acto administrativo impugnado y la segunda permite subsanar los vicios o defectos considerados no graves, o que no trascienden al resultado final.

Sexta. Las vías para obtener una nulidad son el recurso administrativo, como medio de control de la administración pública para revocar el acto, o el juicio de nulidad, como la actuación de plena jurisdicción de un tribunal administrativo que resolverá el fondo de una controversia entre un particular y un órgano de la administración pública.

Séptima. En realidad, para un gobernado no es trascendente la nulidad de un acto administrativo, sino el cese de sus efectos jurídicos que le han negado, restringido, modificado o extinguido algún derecho u obligación, o la constitución de derechos a su favor; por ello, la nulidad y la anulabilidad también están sujetos a la Tutela Judicial Efectiva, que ordena el artículo 17 de la CPEUM.

Octava. El sistema de nulidades es una expresión del acceso a la justicia y su fin es determinar la legalidad de un acto administrativo-fiscal impugnado por un

gobernado (particular) ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o ante una autoridad administrativa en el caso del recurso.

## Referencias »»

- Acosta, M. (1995). *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso.* (12ª. Ed.). Editorial Porrúa.
- Alcaraz, A. (2011). *El acto administrativo y sus elementos y Temas selectos de derecho administrativo en homenaje a los cuarenta años del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.* Editorial Porrúa; Facultad de Derecho.
- Cabezut, A. (s. f.). *Teoría de la Nulidad del Acto Administrativo.* <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/teoriadelanulidaddelactoadministrativo.pdf>
- Delgadillo, L. (2012). *Elementos del Derecho Administrativo. Primer curso.* (3ª Ed.). Limusa.
- De Piña, R. (2006). *Diccionario de Derecho* (37ª Ed.). Porrúa.
- Escola, H. (1984). *Compendio de derecho administrativo.* (Tomo I). Depalma.
- De la Quadra, T. *Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución.* Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado el 20 de enero de 2016, de <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas-2013/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-9.pdf>
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho administrativo.* Grandes temas constitucionales. Secretaría de Gobernación; Secretaría de Cultura; Instituto Nacional de Estudios Históricos y de la Revolución Mexicana; Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fraga, G. *Derecho Administrativo.* (40ª Ed.). Porrúa.
- Gordillo, A. (2011). Capítulo XI. *Sistema de nulidades del acto administrativo.* Recuperado el 1 de enero del 2016 de: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo3/capitulo11.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo11.pdf)
- Martínez Covarrubias, A. D. (2011). Elementos del acto administrativo. En R. Patiño Manffer & J. R. Armida Reyes (Coords.), *Temas selectos de derecho administrativo en homenaje a los cuarenta años del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.* Porrúa; Facultad de Derecho.

- Pérez Dayán, A. (2003). *Teoría General del acto administrativo*. Porrúa.
- Pérez Dayán, A. (2006). *Teoría general del Acto Administrativo*. Porrúa.
- Ortega, C. (2014). *Juicio de nulidad tradicional, en línea y sumario. Estudio y práctica forense*. Porrúa.
- Palomo Carrasco, Ó. (2015). Derecho Administrativo. *La observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito en los actos administrativos*. (Doctrina Jurídica, 726). Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Acto administrativo. En *Tesaurus Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Consultado el 10 de junio de 2023 en <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=844&/acto-administrativo>
- Tron Petit, J. (2007). *La nulidad de los actos administrativos*. Porrúa.

## Legislación

- Código Fiscal de la Federación [CFF], reformado, Artículo 36, Diario Oficial de la Federación [DOF], 12 de noviembre de 2021 (México).
- Código Fiscal de la Federación [CFF], reformado, Artículo 38, Diario Oficial de la Federación [DOF], 12 de noviembre de 2021 (México).
- Código Fiscal de la Federación [CFF], reformado, Artículo 133, Diario Oficial de la Federación [DOF], 12 de noviembre de 2021 (México).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Artículo 16, 5 de febrero de 1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Artículo 17, 5 de febrero de 1917.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], Artículo 8, 22 de noviembre de 1969 (San José de Costa Rica), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos.
- Ley de Asociaciones Público Privadas [LAPP], 16 de enero de 2012, Diario Oficial de la Federación (DOF).

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente [LFDC], Artículo 23, Diario Oficial de la Federación [DOF], 23 de junio de 2005.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo [LFPA], reformada, Artículo 3, fracciones VI y XI derogadas, Diario Oficial de la Federación [DOF], 24 de diciembre de 1996 (México).

Ley Federal del Procedimiento Administrativo [LFPA], reformada, Artículo 9, Diario Oficial de la Federación [DOF], 4 de agosto de 1994 (México).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo [LFPA], reformada, Artículo 83, Diario Oficial de la Federación [DOF], 18 de mayo de 2018 (México).

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. [LFPCA], reformada, Artículo 4, Diario Oficial de la Federación [DOF], 1 de diciembre de 2005 (México).

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo [LFPCA], reformada, Artículo 51, Diario Oficial de la Federación [DOF], 27 de enero de 2017 (México).

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. [LFPCA], reformada, Artículo 52, Diario Oficial de la Federación [DOF], 27 de enero de 2017 (México).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa [LOTFJA], Artículo 3, Diario Oficial de la Federación (DOF), 18 de julio de 2016 (México).

## Jurisprudencia

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, Marzo de 2002, Tesis [A]: I.4o.A.341 A, P. 1284, Reg. digital 187637.

ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE "ILEGALIDADES NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN NI AGRAVIO, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX, Noviembre de 2004, Tesis [A]: I.4o.A.443 A, P. 1914, Reg. digital 180210.

ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, LA OMISIÓN DE LA LEYENDA DE LOS MEDIOS O RECURSOS QUE PROCEDAN EN CONTRA DE LOS MISMOS, NO PRODUCE SU ANULACIÓN LISA Y LLANA, Décima Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tesis V-TASR-XXI-1505, Juicio No. 10884/04-17-11-2, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Quinta Época, Año V, No. 51, marzo de 2005, p. 176.

AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, Octubre de 2001, Tesis [A] (Común): 2a. CXCVI/2001, Página 429, Reg. digital 188678.

EXHAUSTIVIDAD. SU EXIGENCIA IMPLICA LA MAYOR CALIDAD POSIBLE DE LAS SENTENCIAS, PARA CUMPLIR CON LA PLENITUD EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, tomo II, Marzo de 2014, Tesis [A]: I.4o.C.2 K (10a.), Página 1772, Reg. digital 2005968.

FIRMA AUTÓGRAFA. ES UNA CUESTIÓN DE ESTUDIO PREFERENTE, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, VIIIJ-SS-89, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Octava Época, Año IV, Núm. 31, Febrero de 2019, p.13.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Marzo de 2002, Tesis [A]: I.6o.A.33 A, Página 1350, Reg. digital 187531.

NULIDAD LISA Y LLANA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL. DEBE DECLARARSE CUANDO SE DETERMINA LA INSUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LOS EMITIÓ, CONFORME AL ARTÍCULO 133, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo IV, Febrero de 2023, Tesis [A]: II.4o.A.1 A (11a.), Página 3732. Reg. digital 2025966.

ORDEN DE VISITA. LA NULIDAD DEBE SER PARA EFECTOS Y NO LISA Y LLANA CUANDO CONTIENE VICIOS FORMALES, Segundo Tribunal Colegia-

do en Materia Administrativa del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, Diciembre de 1997, Tesis III.2o.A. J/2, Página 605, Reg. digital 197285.

PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, NO ES IRRESTRICTA, Sala Regional del Noroeste II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tesis [J], VII-CASR-NOII-8, Juicio Contencioso Administrativo núm. 1496/14-02-01-1 A, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, Año V, Núm. 49, Agosto de 2015, p. 424.

QUEJA. CASO EN QUE PROCEDE, TRATÁNDOSE DE SENTENCIAS DECLARATIVAS DE NULIDAD LISA Y LLANA, Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tesis [J]: VII-P-1aS-1272, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, Año V, No. 53, diciembre 2015, p. 417.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis 177844, IV.2o.A.146 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, p. 1512.

#### Nota del autor:

David Ulises Guzmán Palma  
Coordinador del Diplomado Sistema Nacional Anticorrupción  
Facultad de Estudios Superiores Acatlán  
Universidad Nacional Autónoma de México  
[www.img-soluciondecontroversias.com](http://www.img-soluciondecontroversias.com)

Correo electrónico:  
[duguzman@img-soluciondecontroversias.com](mailto:duguzman@img-soluciondecontroversias.com)