



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**“Juicio Contencioso Administrativo Federal
instaurado contra la resolución recaída a un Recurso
Administrativo”**

T E S I S

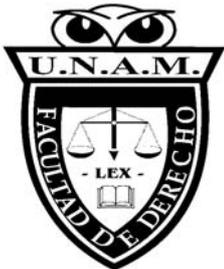
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

D E N I S S E J U Á R E Z H E R R E R A

ASESOR: LIC. LUIS CARBALLO BALVANERA



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

2006



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.

A MIS PADRES, por obsequiarme el regalo más grande que es la vida, así como por sus grandes enseñanzas que constituyen para mí, la herencia más valiosa que pudiera recibir. Para ustedes mi admiración, amor y respeto.

A MI HERMANO, cómplice y futuro colega, con el que espero algún día compartir mis experiencias y seguir siempre juntos en el ámbito personal y profesional. Para ti es esta obra, espero te guste y te impulse a seguir en el camino que te has trazado.

A MI FAMILIA, mi infinito agradecimiento por el apoyo incondicional que siempre he recibido de ustedes.

A MIS GRANDES AMIGOS Y COLEGAS, Karen Arroyo Flores, Gustavo Rincón García, Alfredo Solano Aquino, Abigail Calderón Rojas, Felipe de Jesús Reyes Cruz, Heidy Moreno Caviedes, Nancy Bravo García, Berenice Orozco Anaya, compañeros que han estado conmigo a lo largo de este camino hacia la vida profesional, gracias por su amistad.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO, por su comprensión y auxilio para la consecución de mi más grande sueño, y por todos los momentos compartidos.

AL LIC. LUIS CARBALLO BALVANERA, maestro y mentor de mi obra, quien creyó en mí desde el primer momento, gracias por su tiempo y por los conocimientos transmitidos.

A MI ALMA MATER, LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FACULTAD DE DERECHO, en la que creo fielmente y agradezco la oportunidad que me brindó al prepararme para la vida profesional.

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN.....	I-V
-------------------	-----

CAPÍTULO I. EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Naturaleza jurídica.....	4
1.3 Concepto.....	7
1.4 Elementos.....	9
1.5 Principios aplicables.....	13
1.6 Clasificación.....	15
1.7 Fases del procedimiento.....	32
1.8 Términos de la resolución que culmina el recurso.....	36
1.9 Distinción con las demás instancias administrativas.....	40

CAPÍTULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

2.1 Antecedentes.....	50
2.2 Naturaleza jurídica.....	57
2.3 Concepto.....	60
2.4 Elementos.....	62
2.5 Principios aplicables.....	64
2.6 Fases del proceso.....	69
2.7 La sentencia.....	83
2.7.1 Las causales de ilegalidad del acto administrativo.....	84
2.7.2 Los términos de la sentencia.....	90
2.8 Distinción con los recursos administrativos.....	104

CAPÍTULO III. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MATERIA DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

3.1	Competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa federal.....	115
3.1.1	Conforme a la naturaleza de acto impugnado.....	117
3.1.2	Conforme al acto de aplicación que se impugne.....	121
3.2	Competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa federal para conocer de los recursos administrativos.....	129
3.2.1	Respecto de la resolución recaída a un recurso administrativo.....	129
3.2.2	Respecto de la resolución objeto del recurso administrativo.....	130
3.2.2.1	Razón legislativa.....	132
3.2.2.2	Hipótesis de afectación del interés.....	138
3.2.2.3	Procedencia temporal.....	143
3.2.2.4	Conveniencia de contemplar esta regla durante la tramitación del juicio.....	146

CAPÍTULO IV. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

4.1	Importancia del tema.....	149
4.2	La litis.	
4.2.1	Concepto.....	150
4.2.2	Los conceptos de impugnación para la fijación de su contenido.....	151
4.2.2.1	Concepto.....	151
4.2.2.2	Elementos.....	154
4.3	La litis en el juicio contencioso administrativo federal.....	156
4.3.1	Principio de litis cerrada.....	159
4.3.2	Principio de litis abierta.....	162
4.4	El principio de litis abierta en el juicio contencioso administrativo federal...	163
4.4.1	Razón legislativa.....	166
4.4.2	Elementos.....	168
4.4.3	Su relación con la regla de la impugnación simultánea.....	172

CAPÍTULO V. LA SUSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

5.1	Importancia del tema.....	175
5.2	La pretensión procesal.....	176
5.2.1	Concepto.....	177
5.2.2	Elementos.....	179
5.2.3	Su influencia en las sentencias que culminen el juicio contencioso administrativo federal.....	180
5.3	Los principios normativos.....	183
5.3.1	Su influencia en las sentencias que culminen el juicio contencioso administrativo federal.....	189
5.4	Términos de la sentencia.....	198
5.5	La sustitución administrativa en el juicio contencioso administrativo federal.....	202
5.5.1	Concepto.....	204
5.5.2	Razón legislativa.....	205
5.5.3	Su relación con la regla de la impugnación simultánea y el principio de litis abierta.....	206
5.5.4	Elementos.....	210
5.5.5	Influencia de los principios normativos.....	211
5.5.6	Ventajas frente al reenvío.....	214
5.5.7	Excepción a su aplicación.....	220
5.5.7.1	Reforma legislativa.....	234
	CONCLUSIONES.....	240
	BIBLIOGRAFÍA.....	250

INTRODUCCIÓN

Planteamiento de un problema real en nuestro país son los diversos obstáculos a los que se enfrentan los particulares para obtener de los órganos del Estado, una administración de justicia *pronta, completa e imparcial*; en términos de la garantía de defensa jurídica prevista por los artículos 14 y 17 de nuestra Constitución Política Mexicana.

En este sentido, los obstáculos a los que se enfrenta el justiciable, atienden a razones de muy diversa índole, que van desde las barreras de carácter más elemental, como las materiales; hasta aquellos que han sido establecidos con el trascurso del tiempo, a través de la Teoría General del Proceso, y que de igual forma han ido evolucionando de acuerdo al planteamiento de las necesidades de una sociedad.

En México, el incremento de los órganos burocráticos y su tendencia a la simplificación, han provocado que el particular y el Estado cada día se enfrenten a nuevos retos jurídicos; en los que surge el imperio de replantear conceptos y proponer alternativas que provoquen la evolución del sistema de impartición de justicia, que responda de manera *efectiva* a la problemática de aquél que acude a solicitar la intervención del Órgano Jurisdiccional, para la resolución de un conflicto suscitado entre este y la Administración Pública.

Un problema en específico, es el llamado *reenvío*, efecto de las sentencias en el juicio contencioso administrativo, con el que se provoca el regreso del asunto a la sede administrativa, para que ahí la autoridad realice nuevos trámites a fin de dar cumplimiento a la sentencia del órgano jurisdiccional.

Sin embargo, el *reenvío*, no obstante su intención, no siempre es benéfico para el justiciable, pues a veces, lejos de garantizar la *seguridad jurídica* del mismo, lo que provoca son nuevos actos de afectación que vulneran los intereses

jurídicos de los particulares, dando lugar a la promoción de nuevos juicios, lo que hace lenta e incompleta la impartición de justicia en nuestro país.

En materia contencioso-administrativa, es común que a través de las sentencias definitivas se suscite el *reenvío*, producto de las limitantes a las que a veces se enfrenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su evolución a un sistema de impartición de justicia administrativa pleno.

No obstante, muestra del avance en este sistema de impartición de justicia en materia administrativa, se encuentra en la figura de la *sustitución administrativa*, resultado de las constantes críticas que se hacían al *reenvío* que se provocaba cuando el Tribunal conocía de la legalidad de los recursos administrativos, pues en estos casos, se encontraba limitado a través de la figura de la *litis cerrada*, a estudiar los argumentos relacionados con los términos en que era resuelto dicho recurso, sin poderse adentrar al *fondo* del asunto; razón por la cual el particular en la mayoría de las veces resultaba insatisfecho, pues no se le daba una respuesta efectiva a sus pretensiones, lo que hacía que constantemente acudiera a la instancia jurisdiccional, en búsqueda de una administración de justicia *completa*.

Consciente de la problemática anterior, y del *estado de indefensión* en que se dejaba al accionante, al no poder plantear una defensa jurídica adecuada en la vía jurisdiccional (juicio contencioso administrativo federal); es que devienen las reformas legislativas de 1996, mismas que a través de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, permiten el planteamiento de una *litis abierta*, en aquellos casos en que se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo, así como se obliga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a pronunciarse sobre la legalidad de la resolución *objeto* del recurso, en aquella parte que siga afectando el *interés jurídico* del particular.

Sin embargo, esta labor no fue suficiente, toda vez que con el transcurso del tiempo, se suscitó un obstáculo más que impedía resolver la cuestión de *fondo*, en

aquellos casos en que la autoridad administrativa resolvía un recurso y éste era *desechando* o se tenía por *no interpuesto*, bajo el argumento de que no existía un pronunciamiento *expreso* por parte de la autoridad administrativa; lo que a su vez, provocaba el *reenvío* a la sede administrativa.

A raíz de la problemática anterior, es que aconteció una reforma legislativa importante, con la que se pretende evitar el *reenvío* a la sede administrativa cuando la impugnación verse sobre recursos administrativos que *desechen* o tengan por *no interpuestos* los mismos, y así pueda administrarse una justicia *pronta y completa* acorde a los preceptos constitucionales.

En efecto, esta reforma legislativa se encuentra inmersa en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que se publicó el 1º de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 1º de enero de 2006, y que derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación, mismo que regulaba el procedimiento contencioso-administrativo federal.

A través de esta nueva ley, el legislador añadió un párrafo más al anterior artículo 197 del Código Fiscal de la Federación -actualmente artículo 1º de la Ley en vigor- a fin de determinar que incluso en aquellos casos en que se *deseche* o se tenga por *no presentado* un recurso administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá adentrarse al estudio de *fondo*, es decir, al estudio de la legalidad del *objeto* del recurso, siempre y cuando el recurso sea *procedente*, se haga valer una *litis abierta* y se cuenten con los *elementos suficientes* para tal pronunciamiento.

De tal suerte que, con esta reforma se da un paso más hacia la evolución de la impartición *completa y efectiva* de la justicia en nuestro país; pues con ello se confirma la *independencia y plena jurisdicción* que ha adquirido con el transcurso del tiempo la figura del juicio contencioso administrativo federal, frente a las formas de *autotutela administrativa*, tales como el recurso administrativo; y si bien

históricamente se ha identificado el contencioso-administrativo con la rama de la Administración Pública, lo cierto es que sus alcances jurisdiccionales actualmente son dignos de enaltecerse, pues puede considerarse como un auténtico medio de impartición de justicia, cuyo órgano está dotado de amplias facultades para dilucidar controversias generadas entre la Administración Pública y los particulares, tal como se demuestra con esta figura jurídica que nos hemos propuesto estudiar.

Es por ello, que la presente investigación tiene por objeto el estudio de este instrumento procesal tan singular, que ha permitido un paso más en la evolución de los medios de defensa jurisdiccionales a nivel federal; así como los alcances y las consecuencias jurídicas que puede adquirir con la reciente reforma legislativa, desmembrando cada uno de los elementos que fueron incorporados con las reformas de 1996 a nuestro actual Código Tributario, a través de sus artículos 197 y 237, y que fueron adicionados con la implementación legislativa en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; nos referimos en específico a las figuras de *la regla de la impugnación simultánea*, *la litis abierta* y *la sustitución administrativa*; y que en su conjunto tienen por finalidad la resolución *completa y definitiva* de la controversia jurisdiccional planteada.

Para la consecución de tales fines, hemos dividido la presente investigación en cinco capítulos, cada uno con el propósito de estudiar las figuras que componen este complejo instrumento procesal; pues en un primer capítulo abundaremos las generalidades del *recurso administrativo*, para entender su naturaleza, concepto, elementos, principios aplicables y su distinción con las demás instancias administrativas; en un segundo capítulo estudiaremos el *juicio contencioso administrativo*, para de igual manera, entender su naturaleza, concepto, elementos, principios aplicables y su importancia como medio de control jurisdiccional, diferenciándolo del recurso administrativo; en un tercer capítulo abundaremos el *recurso administrativo como materia de impugnación en el juicio contencioso administrativo federal*, aquí se estudiará la primera de las figuras que

hemos anunciado, es decir, la *regla de la impugnación simultánea* y su impacto en la tramitación del juicio; en un cuarto capítulo estudiaremos el tema de la *litis abierta*, para entender su concepto, su diferencia con la *litis cerrada* y su impacto en la fijación de la materia del *proceso*; y en un quinto capítulo estudiaremos la figura de la *sustitución administrativa*, como consecuencia de la aplicación de las figuras anteriores, así como su importancia, concepto, elementos, los factores que delimitan la figura, y el análisis que esta sustentante hará de los alcances y consecuencias jurídicas que dicha figura podrá adquirir con la reciente reforma legislativa.

Asimismo, la sustentante se apoyará de elementos doctrinales, legislativos y jurisprudenciales; con base en un método jurídico, analítico y analógico, partiendo de premisas de la doctrina procesal, a fin de aplicarlas para estudiar detenidamente las figuras que regula la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus artículos 1º y 50; así como la adición legislativa, que será materia de análisis final en la presente investigación.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la sustentante basadas en la bibliografía consultada para el efecto, las experiencias personales y la observación directa de la misma.

CAPÍTULO I. EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

“La necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, dio lugar al establecimiento de los recursos administrativos.”

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez

1.1 Antecedentes.

El recurso administrativo surge en la etapa liberal del Estado Francés, como una reminiscencia de la actividad administrativa que prevalecía antes de la Revolución Francesa, en donde el Monarca tenía la autonomía absoluta sobre la resolución de conflictos suscitados entre éste y sus gobernados. Sin embargo, con la reforma liberal, esto quedó como una reminiscencia que estuvo condicionada al ejercicio de la acción jurisdiccional, es decir, a la facultad que tenía el gobernado de acudir a las instancias de los tribunales para exponer su derecho; fortaleciéndose así la Teoría de la División de Poderes, propuesta por Montesquieu.

Este sistema fue adoptado por el Estado Mexicano, al expedirse la Constitución Política de 1917, en la que se introdujo una especie de variante al contenido del artículo 104, fracción I, que correspondía al dispositivo mencionado en la Constitución de 1857; quedando así una redacción imprecisa en materia administrativa, que dejó abierta la posibilidad de una diversa interpretación constitucional, en el sentido de que la revisión de la legalidad de los actos administrativos pudiera no quedar sujeta siempre a un órgano judicial.

El contenido original del artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de 1917, tenía la siguiente redacción:

“Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras...”

Por lo que, si bien inicialmente no existían procedimientos internos de revisión dentro de la estructura administrativa, con este cambio constitucional, se dio la oportunidad para que los particulares, sobre todo los contribuyentes, comenzaran a acudir ante las autoridades administrativas para solicitar que se revisara la legalidad de sus actos y así presionar al Congreso para que establecieran medios a través de los cuales se pudieran solucionar de forma más ágil los conflictos generados por la emisión de actos administrativos.

Así nació la “Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta”, primer antecedente del recurso administrativo en México, creada mediante la “Ley sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas”; y su reglamento, de 21 de febrero de 1924. Esta junta, estaba integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y de los causantes, y tenía por objeto conocer de las inconformidades de los contribuyentes contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras del impuesto que debían cubrir, con base en los datos asentados en su declaración, siempre y cuando en ésta “se fijara un aumento de un 10% en relación con la cantidad manifestada por el causante”.¹

¹ Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo, Editorial Banca y Comercio, S.A., México, 1972, pp. 267-268.

Asimismo, fue creado el “Jurado de Penas Fiscales”, mediante la “Ley para la calificación de las infracciones a las Leyes Fiscales y la aplicación de las penas correspondientes”, publicada en el Diario Oficial de 16 de abril de 1924. Este Jurado se conformaba de representantes de la Secretaría de Hacienda y de los causantes, y su finalidad era la de “uniformar el sistema de imposición de penas, si la infracción ameritaba una multa mayor de veinte pesos”.²

De esta manera, los particulares inconformes con las decisiones administrativas, en lugar de acudir, en una primera instancia, ante los juzgados federales mediante la promoción del juicio ordinario o del amparo; solicitaban la revisión de estas decisiones ante las propias autoridades administrativas, lo que facilitaba que estas autoridades corrigieran sus errores, y permitía aliviar al Poder Judicial de juicios innecesarios.

Para el año de 1929, se suscita una situación muy particular, que expone el maestro Antonio Carrillo Flores, al señalar que “El problema de los recursos administrativos en México tiene interés sobre todo a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravie”.³ Tesis elevada al rango constitucional al establecerse en el artículo 107, fracción IV, que “En materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causan agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal”, pues se consideraba que el legislador, con base en lo establecido por el segundo párrafo del diverso 17 del propio texto constitucional, podía establecer los *plazos y términos* necesarios para acceder a la administración de justicia impartida por los tribunales, pudiéndolo condicionar incluso, al agotamiento de un recurso.

² Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo, pp. 267-268.

³ Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 105.

No obstante, la problemática constante a la que se fue enfrentando el particular por la aplicación de este criterio, dio lugar a que en fechas recientes (2000), se dieran nuevas interpretaciones jurisdiccionales, con las que se consideró que el recurso administrativo no podía quedar sujeto a un agotamiento *obligatorio*, en la medida en que no constituye por sí mismo un medio de defensa que garantice la Constitución a través de su artículo 17; además de que al tratarse de un mecanismo de revisión de carácter *interno*, es susceptible de caer en irregularidades que hacen difícil y lenta la administración de justicia por los órganos expeditos para impartirla (jurisdiccionales); y que la única forma de justificar su agotamiento *obligatorio*, es atendiendo a la naturaleza de los intereses que a través del recurso se pretendan tutelar, mismos que deben estar acordes a lo dispuesto por los propios preceptos constitucionales.

En atención a lo anterior, se suscitaron una serie de reformas legislativas, en las que paulatinamente se fue desarraigando el carácter de *obligatorio* a gran parte de los recursos administrativos regulados en la legislación federal mexicana, dejando a discreción del particular acudir a ellos, es decir, el recurso administrativo adoptó un matiz diferente, convirtiéndose en una alternativa para el administrado antes de acudir ante los órganos jurisdiccionales, y a la vez, una forma de *autotutela* para la Administración Pública, esto es, un *privilegio* contemplado en ley, que le permite a los órganos administrativos llevar a cabo la revisión de su propia actuación, sin la intervención de órganos ajenos a su estructura.

1.2 Naturaleza jurídica.

Clásicamente se ha considerado al recurso administrativo como un *medio de control legal*; es decir, un *instrumento* con que cuenta el Estado, para observar, y en todo caso corregir, la actuación de sus órganos, conforme al orden legal establecido, en

este caso, la *legalidad administrativa*, que no es más que el conjunto de normas jurídicas que rigen la relación entre la Administración Pública (Estado) y los administrados (particulares), e inclusive, entre los mismos entes que conforman la Administración Pública, a fin de mantener su buen orden.

En complemento a lo anterior, podemos decir que el recurso administrativo es un medio de *autotutela* de la Administración Pública, toda vez que constituye "...la posibilidad en que la Administración se encuentra... para revocar, o reformar, anular o suspender una decisión administrativa..."⁴; de tal suerte que el recurso administrativo puede considerarse un medio de *autotutela* en la medida en que es el propio órgano administrativo quien lleva a cabo la *revisión* de su actuación, con la posibilidad de corregirla cuando esta sea contraria a derecho.

Ahora bien, en el Derecho Administrativo español, la idea de *autotutela administrativa* adquiere un matiz singular, toda vez que se considera que por ella debe entenderse un *Privilegio de Autotutela o Autodefensa Administrativa*, que consiste básicamente en "la capacidad que tiene la Administración Pública para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *statu quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad de recabar tutela judicial..."⁵.

De tal suerte que se puede considerar que *el recurso administrativo constituye un privilegio de autotutela de la Administración Pública, en la medida en que permite a los órganos administrativos preservar la tutela de sus intereses, a través de la revisión integral de su actuación, sin la necesidad de que intervengan órganos ajenos a su estructura, tales como los jurisdiccionales.*

⁴ Carrillo Flores, Antonio. *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Obras Clásicas, Tomo I, 2000, pp. 93-108.

⁵ García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*, 5ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989, pp. 43-44.

Al respecto, el maestro Ramón Valdés Costa opina “el recurso administrativo encuentra su razón de ser en la conveniencia de abrir la posibilidad de que la Administración haga un examen de la legalidad de su acto de accertamiento inicial y modifique su posición, evitándose así la intervención de los órganos jurisdiccionales y el consiguiente proceso, necesariamente más prolongado”.⁶

En consecuencia, el recurso administrativo como medio de *autotutela* encuentra su razón de ser en causas eminentemente prácticas, en donde, por una parte, se permite que sea la propia Administración Pública quien haga una revisión integral de su actuación, sin la intervención de órganos jurisdiccionales, lo cual como hemos abordado, constituye un *privilegio*; y por otra parte, se pretende una solución más *ágil* a los problemas planteados por los administrados, y se evitan cargas excesivas de trabajo a los órganos de impartición de justicia (jurisdiccionales).

Aunado a lo anterior, se encuentra la actual *optatividad* en su agotamiento, esto es, la posibilidad en la que se encuentra el particular de acudir discrecionalmente al recurso antes de acudir a las vías jurisdiccionales, lo que ha sido de gran avance en la legislación mexicana, a fin entender que el recurso administrativo no constituye por sí mismo un medio que garantice la defensa jurídica del administrado, sino más bien un medio a través del cual la Administración Pública cuenta con la posibilidad de corregir sus actuaciones, observando el marco de legalidad administrativa, y sin la intervención de órganos ajenos a su estructura.

⁶ Valdés Costa, Ramón. *El Contencioso Tributario en América Latina*, Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario e Instituto Uruguayo de Derecho Comparado, Montevideo, 1982, p. 14.

Es por ello, que podemos concluir que la naturaleza jurídica del recurso administrativo es predominantemente la de ser un medio *autotutela* de la Administración Pública, pues no obstante que quien lo impulsa es un particular (*principio dispositivo*); las consecuencias que adquiere este procedimiento, permiten que la Administración Pública pueda, en su propia sede, llevar a cabo la revisión de su actuación, sin la intervención de órganos jurisdiccionales, constituyéndose así un *privilegio* para los órganos administrativos.

1.3 Concepto.

Para definir al recurso administrativo, partiremos de una definición gramatical, a través de las palabras que lo componen: **recurso** y **administrativo**, mismas que significan lo siguiente:

La palabra **recurso**, deriva del latinismo *recursus* y significa, según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, “la acción o efecto de recurrir”. A su vez, la palabra “recurrir” significa “vuelta o retorno de algo al lugar de donde salió”, es decir, la posibilidad de “re-cursar” o “revisar” algo que se había emitido o ejecutado.

De otra parte, la palabra **administrativo**, deriva del latinismo *administrativus* y según el Diccionario arriba aludido, se refiere a “lo perteneciente o relativo a la administración”. Por “administración” entendemos “la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”, es decir, se refiere a lo que comúnmente conocemos como *Administración Pública*.

Por lo tanto, desde un punto de vista gramatical, el *recurso administrativo* se identifica como *una acción que permite a los órganos de la Administración Pública, revisar o recorrer de nueva cuenta, el camino para la emisión o ejecución de un acto propio.*

A nivel doctrinal, autores como Antonio Carrillo Flores, han señalado que los recursos administrativos deben comprenderse en un sentido amplio (*lato sensu*) y estricto (*stricto sensu*); señalando que los primeros, son aquellos que permiten la “reivindicación” de la actuación administrativa en términos generales, a fin de *revocar, reformar, anular o suspender* una decisión administrativa, sin importar el mecanismo que se empleó; mientras que el recurso administrativo *stricto sensu*, es aquella revisión que resulta del ejercicio de un *derecho*, que la ley ha previsto para que el particular inste al órgano administrativo a fin de que realice dicha revisión.

En este último sentido, autores como Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, definen a los recursos administrativos como “actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley con base en un título jurídico específico”.⁷

Luego, para el maestro Alberto C. Sánchez Pichardo, el recurso administrativo es “un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre

⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, 7ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001, p. 510.

demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado”.⁸

Y por último, para Gabino Fraga el recurso administrativo constituye “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 la inoportunidad del mismo.”⁹

En tal virtud, podemos concluir que *el recurso administrativo es un procedimiento legal instado por el particular, a través del cual la autoridad administrativa tiene la oportunidad de recorrer nuevamente el camino de su actuación; a fin de revocar, modificar o confirmar la misma, en atención a la legalidad administrativa.*

1.4 Elementos.

Conforme a la última definición vertida en el apartado anterior, podemos desprender como *elementos esenciales* del recurso administrativo, los siguientes:

A) *Es un procedimiento legal.* Pues se constituye de una serie de pasos y formalidades previstos en ley, que son seguidos por los órganos administrativos a fin de resolver la solicitud planteada por el particular; de tal suerte, que el *recurso* se integra de un *procedimiento administrativo*, toda vez que deriva formal y materialmente de la propia autoridad administrativa.

⁸ Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 99.

⁹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 435.

Para Alfonso Nava Negrete, el *procedimiento administrativo* implica “el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. El procedimiento engloba todos los actos o procedimientos, pasos o formalidades que preceden a la formación definitiva del acto administrativo.”¹⁰

B) *Es instado por el particular.* Pues se acciona mediante el ejercicio de una *instancia*, es decir, una solicitud que hace el particular y que se constituye a través de un derecho que la norma contempla para que este acuda al recurso, ya sea de manera *opcional* u *obligatoria*, dependiendo de la regulación que para cada caso en específico se establezca.

C) *A través de éste, la autoridad administrativa tiene la oportunidad de recorrer nuevamente el camino de su actuación.* En este sentido, cabe recordar, que a través del recurso administrativo, la Administración Pública se encuentra con la posibilidad de revisar, y en todo caso, corregir su propia actuación; lo que a su vez implica un medio de *autotutela* para la Administración Pública, que no es más que un *privilegio* o *facultad* con que cuenta dicho ente para tutelar sus intereses, a través de la revisión de sus propias actuaciones, y sin la intervención de órganos ajenos a su estructura, tales como los órganos jurisdiccionales.

D) *Tiene como finalidad la revocación, reforma o confirmación del acto administrativo revisado.* Derivado del procedimiento de revisión que se sigue, el resultado final de dicha revisión, puede desembocar en la *revocación, reforma* o *confirmación* del acto administrativo revisado.

¹⁰ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p.211.

Ahora bien, no obstante existen diversos tipos de resoluciones que pueden recaer a los recursos administrativos, hemos decidido agruparlas en tres (*revocación, reforma y confirmación*), debido a que en éstas es dable agrupar a todas las demás resoluciones, así como a los efectos que pueden alcanzar cada una de ellas.

Así tenemos a la *revocación*, que no es más que el reconocimiento que hace la autoridad administrativa de que la actuación revisada es contraria al marco legal, y en tal virtud, procede dejarla sin efectos. En otras palabras, la *revocación* es “el acto jurídico que deja sin efectos otro anterior por la voluntad del otorgante” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española).

Por otro lado, la *reforma*, que no es más que la manifestación a través de la cual se modifica el contenido del acto administrativo revisado, por lo que se mantiene existente la actuación, pero se modifica alguna parte de ésta, por resultar contraria a derecho. En otras palabras, la *reforma* es “aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo”, o bien, “modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española).

Y por último, la *confirmación*, que no es más que el acto a través del cual se reconoce la validez de la actuación administrativa revisada, por lo que se mantiene plenamente existente dicha actuación, al haber sido dictada conforme a derecho. En otras palabras, la *confirmación* es “la nueva prueba de la verdad y certeza de un suceso, dictamen u otra cosa”, o bien, “el acto a través del cual se corrobora la verdad, certeza o el grado de probabilidad de algo” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española).

Ahora bien, debe destacarse que a la par de estas modalidades de resolución, encontramos aquellas que, como veremos más adelante, se han imitado de la práctica

procesal, estas son las figuras del *desechamiento* y el *sobreseimiento*; figuras a través de las cuales el órgano administrativo se impide de conocer del recurso administrativo planteado, por actualizarse causales que limitan el estudio de la prerrogativa solicitada a través de dicho recurso.

Brevemente podemos decir que la distinción substancial entre ambas figuras (*desechamiento* y *sobreseimiento*), es que se dan en momentos procedimentales distintos; pues por una parte, el *desechamiento*, se suscita al inicio del procedimiento administrativo, es decir, al momento en que se estudia sobre la admisión del recurso, de tal suerte que, de no cumplirse con las medidas legales que para cada recurso en particular se requieren, cabe la posibilidad de que el órgano administrativo deseche el recurso planteado, esto es, decida no iniciar el procedimiento, y por consiguiente, se abstenga de resolver sobre la prerrogativa planteada a través de dicho medio.

Por otro lado, el *sobreseimiento*, se suscita durante el procedimiento del recurso y hasta finalizar el mismo a través de una resolución, de tal suerte que, una vez admitido el recurso por la autoridad administrativa, cabe la posibilidad de que se actualice alguna causal que impida el estudio de la prerrogativa planteada por el particular, y por consiguiente, de lugar a que el órgano administrativo sobresea dicho medio.

E) *Debe atender a la legalidad administrativa.* La *legalidad administrativa*, como hemos abordado, se considera el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación entre la Administración Pública (Estado) y los administrados (particulares), e inclusive, entre los propios órganos de la Administración Pública, a fin de mantener el buen orden de sus instituciones.

De tal suerte que la *legalidad administrativa* debe considerarse un marco normativo a través del cual se regula el contexto de la Administración Pública y su

relación con los administrados, convirtiéndose así en un auténtico *principio* del Estado de Derecho, conforme al cual se deben de regir las instituciones administrativas en su carácter de *autoridades*, y los administrados en su carácter de *gobernados*.

Para el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el recurso administrativo constituye un medio de resguardo de la *legalidad administrativa*, toda vez que “Además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración”¹¹. De tal suerte que a través del recurso administrativo, se procura que los órganos de la Administración Pública mantengan en buena marcha su actuación y la de los servidores públicos que la conforman.

1.5 Principios aplicables.

Explicada la naturaleza jurídica, concepto y elementos del *recurso administrativo*, podemos considerar como principios aplicables a esta figura, los siguientes:

A) *Principio Dispositivo*. Principio aplicable al recurso administrativo, toda vez que es a iniciativa del particular que se acciona este procedimiento, a fin de que sea la propia Administración Pública quien revise sus actuaciones, y en su caso, revoque o modifique la misma, cuando se vulnere el marco de legalidad.

B) *Principio de Legalidad Administrativa*. Principio que como ya hemos abundado, establece la obligación de respetar el conjunto de normas jurídicas que regulan la relación entre la Administración Pública (Estado) y los administrados

¹¹ Delgadillo Gutiérrez Humberto. Principios de Derecho Tributario, 3ª edición, Editorial Limusa, México, 1996, p. 188.

(particulares), e inclusive, entre los propios órganos de la Administración Pública, a fin de mantener el buen orden de sus instituciones. De tal suerte que a través del recurso, los órganos de la Administración Pública se encuentran obligados a resolver el mismo conforme al marco normativo vigente, so pena de vulnerar el Estado de Derecho.

C) *Principio de Informalidad.* Quizá la mayor distinción que se le ha pretendido atribuir al recurso administrativo sea el de la *informalidad*, que nos señala que el recurso debe implicar el menor número de formalismos posibles para el particular, en comparación con otros medios de control legal (tales como los jurisdiccionales), debiendo el órgano administrativo dar mayores facilidades para la tramitación y resolución del recurso planteado.

Lo anterior también trasciende al ámbito jurídico, toda vez que la ley debe fijar el menor número de requisitos para la tramitación del recurso administrativo, y que de esa forma resulte más ventajoso para el particular acudir a dicho medio, frente a los medios de control jurisdiccional.

D) *Principio de Celeridad.* Derivado de la necesidad de resolver de manera más *ágil* los problemas planteados por los particulares, por virtud de la emisión de actos administrativos. Es por ello que se hace necesario que el procedimiento que constituye el recurso administrativo se resuelva de manera *pronta*, para que así se genere una auténtica ventaja frente a otros medios de control legal, tales como los jurisdiccionales.

E) *Principio de Economía.* Este principio, conjuga a los dos últimos, pues ante la ausencia de *formalismos* (o existencia de formalismos mínimos) y la *agilidad* en la tramitación del recurso; está la posibilidad de llevar a cabo la revisión del acto administrativo, sin la necesidad de generar mayores cargas a la Administración Pública y al particular que acuda a promover el recurso administrativo.

F) *Principio de Eficacia.* Principio que nos señala que, para que el recurso administrativo cumpla con su cometido, debe resolverse de forma *real y concreta* la situación planteada por el particular; es decir, debe resolverse en conciencia y conforme a las normas jurídicas vigentes, la cuestión de ilegalidad aducida por el administrado.

G) *Principio de la Verdad Material.* La verdad material implica la *verdad histórica*, por lo que para poder llegar a ella, este principio nos indica que el órgano administrativo que conozca del recurso, deberá allegarse de todos los medios necesarios a fin de obtener la *verdad material*, y resolver de forma *eficiente* el recurso administrativo.

1.6 Clasificación.

Existen diversas clasificaciones de los recursos administrativos, sin embargo, en este apartado hemos decidido agruparlas en dos principales: la primera, atendiendo a una cuestión de tipo *práctica*, por virtud de la denominación que se le ha dado en la legislación mexicana y en atención a las diversas leyes que los contemplan; y la segunda, atendiendo a una cuestión de tipo *formal*, por virtud de los diversos *criterios* planteados por la doctrina.

Desde el punto de vista práctico; los recursos administrativos pueden ser clasificados bajo cuatro principales rubros:

a) *Recursos de revocación*. Como su nombre lo indica, estos recursos tienen por objeto *revocar* la actuación administrativa revisada, esto es, dejar sin efectos la misma al resultar contraria a derecho.

Según el Folleto “Medios de Defensa ante el Fisco”, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito público, en el año de 1996, el *recurso de revocación* es “el medio legal con que cuenta el contribuyente que se siente afectado por una resolución administrativa, para obtener de la autoridad una revisión a fin de que ésta la revoque, anule o modifique, en caso de encontrar ilegal la misma.”¹²

Bajo este rubro, como recurso más emblemático encontramos al *recurso de revocación* previsto por el *Código Fiscal de la Federación*, que sirve para someter a revisión del órgano fiscal todos aquellos actos de autoridad emitidos por virtud de la actividad hacendaria (facultades de revisión, determinación y recaudación de contribuciones para la sufragación del gasto público). Dicho recurso se interpone ante la propia autoridad administrativa emisora del acto, la cuál deberá tramitar y llevar hasta su conclusión el procedimiento de revisión planteado.

Asimismo, el *recurso de revocación* también se encuentra previsto en otras legislaciones tales como la Ley de Expropiación; la Ley de Información, Estadística y Geografía; la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley de Instituciones de Fianzas; la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; la Ley del Mercado de Valores; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley del Servicio

¹² Folleto Medios de Defensa ante el Fisco, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Septiembre, 1996.

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; la Ley de Sociedades de Inversión, entre otros.

b) *Recursos de inconformidad.* Este recurso de forma muy parecida al anterior, tiene por finalidad atender a la inconformidad planteada por administrado, a fin de dejar si efectos la actuación revisada, cuando la misma resulte contraria a derecho.

Bajo este rubro encontramos como *recurso de inconformidad* por excelencia el previsto en la Ley del Seguro Social y su Reglamento de Inconformidades, y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y su respectivo Reglamento de Inconformidades; mismos que sirven para realizar la revisión de actos emitidos en la materia de *seguridad social* por dichos Institutos.

Este recurso puede considerarse *sui generis*, toda vez que quien conoce y resuelve el mismo, es un *órgano colegiado*, conformado de tres partes, cada una representando a un sector de la sociedad: trabajadores, patrones y gobierno; mismos que de forma conjunta decidirán sobre la inconformidad planteada.

Asimismo, como *recursos de inconformidad* contemplados en otras legislaciones se encuentran los de la Ley Orgánica de la Armada de México; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley General de Cultura Física y Deporte y su Reglamento; la Ley General de Salud, entre otros.

c) *Recursos de revisión.* Este recurso, como su denominación lo indica, tiene por objeto llevar a cabo la *revisión* de la actuación administrativa, dicho en otras palabras, a través de este medio la autoridad administrativa *comprueba* que su actuación se haya ajustado a derecho.

Podemos destacar bajo este rubro, al *recurso de revisión* previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; mismo que procede contra la mayor parte de los actos emitidos por la Administración Pública Federal, excluyendo expresamente a los actos de carácter fiscal, de responsabilidades de los servidores públicos, agraria, laboral, a los relacionados con el ministerio público en el ejercicio de sus funciones constitucionales, y en los casos de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, tal como lo dispone el artículo 1º de la citada Ley.

Esta competencia tan amplia del *recurso de revisión* previsto por dicha ley, fue contemplada desde la entrada en vigor de la misma, esto en el año de 1995; así como a través de una serie de reformas que se dieron en los años de 1997 y 2000, en las que se derogaron los diversos recursos previstos en las leyes especiales, remitiéndolos al *recurso de revisión* previsto en esta ley, bajo el argumento de que se trata de un ordenamiento de aplicación posterior y directa, y no supletoria.[✍]

[✍] El artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que entró en vigor el 1º de junio de 1995 derogó los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento.

Ahora bien, en un principio, su artículo 1º indicaba que dicha ley sería aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, exceptuando las materias de carácter fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, seguridad social, así como al Ministerio Público, en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Con la reforma de 1997, se incluyen como excepciones a la competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente con relación al artículo 4-A de esta ley.

Con la última reforma que entró en vigor en 2000, se modificó el artículo 1º indicando que esta Ley también se aplicaría a los organismos descentralizados de la Administración Pública Paraestatal respecto a sus 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; y con relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional únicamente les será aplicable el título tercero A.

Lo anterior puede verse reflejado en la tesis de jurisprudencia 2a. LXXXVIII/2003 emitida por el Poder Judicial de la Federación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Junio de 2003, página 300; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LOS PREVISTOS EN LAS DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS SE ENCUENTRAN TÁCITAMENTE DEROGADOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE AÚN NO SE DEROGAN EXPRESAMENTE SE CONSERVARÁN PARA SOLUCIONAR AQUELLOS MEDIOS DE DEFENSA INTERPUESTOS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE DICHA LEY. *El artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, establece que se derogan todas las disposiciones que se opongan a dicha ley, particularmente los recursos administrativos de los diferentes ordenamientos que se refieren a las materias reguladas por ella, las cuales están acotadas por su artículo 1o. que señala que es aplicable a toda actividad de la administración pública federal (centralizada y paraestatal), con exclusión de su campo de aplicación de las materias fiscal, responsabilidades de servidores públicos, justicia agraria, justicia laboral, funciones constitucionales del Ministerio Público, y respecto de las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y financiera, con una exclusión parcial, toda vez que a ellas les será aplicable el título tercero A, relativo a la mejora regulatoria; además, el referido artículo transitorio prevé que aquellos recursos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor de la nueva ley adjetiva se resolverán conforme a la ley de la materia. Por su parte, el artículo 9o. del Código Civil Federal establece que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. En atención a lo expuesto, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todos los recursos que hubieran estado previstos en las diferentes leyes administrativas que regulen materias que entran en el campo de aplicación de aquella ley, se encuentran tácitamente derogados, y los preceptos que aún no lo estén expresamente se conservan para solucionar los medios de defensa interpuestos antes de su entrada en vigor.*

(El subrayado es de esta sustentante)

Este *recurso de revisión* tiene como característica principal el de ser un recurso de *alzada*, esto es, se tramita y resuelve por un órgano administrativo que es superior jerárquico al órgano emisor del acto revisado; de tal suerte que lo que en realidad se hace a través de este procedimiento es una *revisión* de la actuación del órgano *a quo*.

No obstante la competencia tan extensa este recurso, subsisten leyes que siguen contemplando de forma autónoma y bajo su propio procedimiento un *recurso de revisión*, tales como la Ley de Aguas Nacionales; la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; la Ley General de Educación; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Pesca; la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; la Ley Federal de Sanidad Animal; la Ley Federal de Sanidad Vegetal; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Ley Federal de Turismo; la Ley Federal de Vivienda, entre otros.

d) *Recursos de reconsideración*. Asimismo, como su nombre lo indica, este medio tiene por objeto, someter a la *consideración* del órgano administrativo, la ilegalidad de la actuación administrativa, a fin de que dicho órgano lo reconsidere y desista de su actuación.

Estos recursos se encuentran contemplados en legislaciones tales como la Ley del Banco de México; la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; la Ley de Competencia Económica; la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas; la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, entre otros.

En este sentido, es importante apuntar, que actualmente bajo esta misma denominación se tiene concebida a una figura *híbrida* en materia fiscal, denominada *reconsideración administrativa*, regulada específicamente por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, el cual a la letra indica:

“Artículo 36.- *Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.*

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal.

Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes.”

(El subrayado es de esta sustentante)

La *reconsideración administrativa* ha sido interpretada por los órganos judiciales como un mecanismo excepcional de *autotutela* con que cuenta la Administración Pública, para llevar a cabo la revisión de su propia actuación, a fin de *revocar* o *modificar*, por una sola vez, las resoluciones administrativas que sean desfavorables a los intereses de los particulares.

Tal mecanismo ha encontrado su justificación práctica al pretender otorgar un trato más justo a los contribuyentes a los que notoriamente les asista la razón y que no hayan podido acudir a los medios ordinarios de defensa en los plazos establecidos. No obstante, este mecanismo encuentra severas limitantes para el particular, pues lo limita a considerar que tal procedimiento no puede constituir *instancia*, y que por lo tanto, pueda ser considerada como un auténtico *recurso administrativo*.

Al respecto se han pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando que la *reconsideración administrativa* no vulnera las garantías de *defensa e igualdad*, toda vez que subsisten medios de defensa y plazos legales para impugnar la actuación; y en tal virtud, si el contribuyente no agotó tales medios en los términos establecidos, no puede argumentarse que la resolución que resuelve la reconsideración causa algún perjuicio, toda vez que el acto administrativo ha sido consentido, y por lo tanto, ha quedado firme.

Dicho criterio se encuentra contenido en la tesis 1a. LXXIII/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Julio de 2005, página 439; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL DISPONER QUE LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE RESUELVA SERÁ INATACABLE, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE DEFENSA E IGUALDAD. De los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el principio consistente en que, por regla general, todo acto definitivo que pueda lesionar los intereses o derechos de una persona debe ser impugnabile, inclusive en sede judicial, esto es, las leyes deben prever medios de recurrirlo y nulificarlo. Ahora bien, en el caso de las resoluciones hacendarias que determinan créditos fiscales a cargo de los particulares, el referido principio se cumple en tanto que hay medios de defensa en sede administrativa y en sede judicial previstos en el Código Fiscal de la

Federación, los cuales deben agotarse en los plazos y términos legales en aras de la seguridad jurídica, ya que no debe existir permanentemente la posibilidad de impugnar un acto de autoridad. En este tenor, cuando los plazos legales se cumplen y precluye el derecho a impugnar una resolución hacendaria que determina un crédito fiscal, ésta adquiere firmeza y lo allí establecido se convierte en la verdad legal; de ahí que el perjuicio que conlleva una resolución semejante, al haberse consentido por falta de impugnación, no es ocasionado por la determinación de la autoridad fiscal al resolver negativamente la reconsideración prevista en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, sea expresa o fictamente y, por ende, éste no viola la garantía de defensa, en tanto que tal reconsideración no es la causa eficiente del perjuicio resentido. Por lo mismo, el sistema previsto en el mencionado artículo 36 tampoco quebranta el principio de igualdad procesal entre el fisco y los contribuyentes ya que, en igualdad de circunstancias, tanto aquél como éstos pudieron enfrentarse en el procedimiento relativo al medio de defensa procedente en contra de la resolución que constituyó el crédito fiscal.

(El subrayado es de esta sustentate)

Asimismo, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, sentó tesis de jurisprudencia por contradicción, considerando que la *reconsideración administrativa* no constituye un recurso o medio de defensa con que los particulares cuentan para impugnar actos administrativos, toda vez que la *reconsideración* se estableció como un mecanismo excepcional de *autocontrol* de la legalidad administrativa en materia fiscal, en los casos en que los contribuyentes no hayan podido acudir a los recursos o medios de defensa ordinarios en los plazos señalados; y en tal virtud, su resolución no es impugnabile mediante la vía jurisdiccional.

Dicho criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 97/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Julio de 2004, página 413; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA. SU DESECHAMIENTO NO ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

De conformidad con los párrafos tercero y cuarto del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, el ejercicio de las facultades conferidas a las autoridades hacendarias para revisar y, en su caso, modificar o revocar, por una sola vez, las resoluciones administrativas emitidas por sus inferiores jerárquicos que sean desfavorables a los intereses de los particulares, no constituye un recurso o medio de defensa con que éstos cuenten para impugnar tales determinaciones, lo cual encuentra su justificación en el hecho de que la reconsideración administrativa se instituyó como un mecanismo excepcional de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos en materia fiscal, que tiene por objeto otorgar un trato más justo a los contribuyentes a los que notoriamente les asista la razón y que no pueden acudir a medio ordinario de defensa alguno por haber perdido su derecho a hacerlo, siempre que el crédito fiscal no haya prescrito. Por tanto, el desechamiento de una solicitud de reconsideración administrativa no es impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio de nulidad, ya que el artículo 202, fracción XIV, del citado código tributario, establece expresamente que el referido juicio no procede en los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicho ordenamiento legal.

(El subrayado es de esta sustentante)

Al respecto, consideramos, que si bien es cierto el Código Tributario es claro en advertir que el procedimiento de *reconsideración administrativa* no causará *instancia*, y que por tanto, no puede considerarse como un *recurso administrativo*; también es cierto que no debe dejarse de lado que la resolución recaída a la *reconsideración*, constituye por sí mismo un acto administrativo, y como tal, debe cumplir con los principios normativos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política Mexicana, consistentes en la *congruencia*, *exhaustividad*, *fundamentación* y *motivación*.

En este último sentido se han pronunciado aisladamente algunos Tribunales del Poder Judicial de la Federación, afirmando que la *reconsideración administrativa* no puede quedar en un plano plenamente discrecional, y que como acto administrativo,

también se encuentra sujeto a los requisitos establecidos por el diverso 16; en otras palabras, que hasta el acto administrativo más discrecional, también debe respetar el marco de legalidad administrativa.

Tal criterio lo vemos reflejado a través de la tesis VI.3º.A.255 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, página 922; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE EN ELLA SE EMITE SE ENCUENTRA SUJETA A LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. *Si bien es cierto que la reconsideración administrativa que prevé el artículo 36, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se instituyó como un mecanismo excepcional de la legalidad de los actos administrativos en materia fiscal, cuyo ejercicio pueden desarrollar discrecionalmente las autoridades administrativas, y que la resolución que se dicta en ella es en ejercicio de las facultades discrecionales concedidas por la ley a las autoridades correspondientes, también lo es que ello no exime de que tales decisiones estén sujetas a los requisitos de fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional, a través del juicio de garantías.*

(El subrayado es de esta sustentante)

Ahora bien, *desde el punto de vista formal*; los recursos administrativos atienden a tres principales clasificaciones doctrinales, que son:

a) *En razón a la autoridad que tramita y resuelve el recurso administrativo.* En atención a esta clasificación, la doctrina ha agrupado a los recursos administrativos en (i) *recursos de reposición o reconsideración* y (ii) *recursos de alzada* o también llamados *jerárquicos*.

Los *recursos de reposición o reconsideración* son tramitados y resueltos por la misma autoridad que emitió el acto administrativo que se somete a revisión.

Los *recursos de alzada o jerárquicos* son tramitados y resueltos por el órgano administrativo que es superior jerárquico al emisor del acto recurrido; sin embargo, puede suscitarse que el recurso sea tramitado y resuelto por el mismo órgano superior, o bien, que pueda ser tramitado por el órgano emisor de la resolución recurrida (órgano *a quo*) y resuelto por el superior jerárquico.

b) *En razón al ordenamiento legal que prevé la existencia del recurso administrativo.* En principio, sólo la norma emitida por el Órgano Legislativo, puede dar vida a un recurso administrativo; sin embargo, los recursos administrativos también pueden estar contemplados, para efectos de fijar las reglas de su procedimiento, en los *Reglamentos* emitidos por el Órgano Ejecutivo, siempre que se haya previsto su existencia en una norma legislativa.

c) *En razón a la obligatoriedad de su agotamiento.* Clasificación que caída día va cayendo más en desuso, pues actualmente la mayor parte de los recursos administrativos regulados en la legislación federal mexicana son de carácter *optativo*, es decir, su agotamiento queda a discreción del particular, toda vez que subsiste con la posibilidad de que el acto administrativo se impugne a través de la vía jurisdiccional; en tanto que los recursos de carácter *obligatorio* son “aquellos que debe agotar el particular de forma obligatoria antes de acudir a juicio”¹³.

¹³ Margáin Manautou, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 45.

En este sentido, debemos recordar que con la incursión en la Constitución Política Mexicana, del artículo 107, fracción IV, se dio la pauta para que los órganos jurisdiccionales interpretaran que el agotamiento del juicio de amparo en materia administrativa estaba condicionado al agotamiento de los *recursos* o medios de defensa con que el particular contaba para impugnar la decisión administrativa que lo agraviaba; pues se consideraba que con base en lo establecido por el segundo párrafo del diverso 17 del propio texto constitucional, el legislador podía establecer los *plazos y términos* necesarios para acceder a la administración de justicia impartida por los tribunales, pudiéndolo condicionar incluso, al agotamiento de un recurso; y sin que con ello se vulnerara el principio de impartición de justicia, pues era dable obtener la justicia para el administrado a través de estos medios de control legal.

Dichos artículos se transcriben para su mejor comprensión:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

*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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

....”

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

I...

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

V...

...”

(El subrayado y énfasis es de esta sustentante)

No obstante, conforme al transcurso del tiempo y debido a las continuas inconformidades que manifestaban los particulares ante las irregularidades detectadas durante o después de la tramitación del recurso, esto dio pauta a que la *obligatoriedad* del recurso fuera transformada a un agotamiento *optativo*, es decir, que acudir a estos medios de *autotutela* fuera discrecional para el particular antes de acudir a las vías jurisdiccionales; condición que se vio reflejada a través de diversas interpretaciones jurisprudenciales, en las que se consideró que no era necesario el agotamiento de un recurso antes de acudir a las vías jurisdiccionales, toda vez que por una parte, éste medio de control legal no podía garantizar por sí mismo la impartición de justicia que consagra el artículo 17 Constitucional, en el entendido de que la Administración Pública es juez y parte en el procedimiento, y además, que si bien era cierto que el mismo precepto constitucional establece la posibilidad de condicionar la vía jurisdiccional a los *términos y plazos* que establezca el legislador, también era cierto que tal situación no podía considerarse constitucional cuando dicho *término o plazo* no encontrara justificación; razón por la cual, debía interpretarse que cualquier recurso administrativo que se estableciera como *obligatorio* sin una debida justificación constitucional, haría nugatoria la garantía constituida a través del diverso 17.

Tales criterios se ven claramente expuestos a través de las tesis de jurisprudencia P./J. 113/2001 y P./J. 114/2001, sostenidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, páginas 5 y 7; cuyos rubros y textos son los siguientes:

JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUELLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. *De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.*

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS

BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

Conforme a lo dispuesto en el citado artículo 295, las controversias entre los asegurados y sus beneficiarios, por una parte, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, por la otra, relacionadas con las prestaciones que prevé el propio ordenamiento podrán plantearse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre y cuando se agote previamente el recurso de inconformidad. Ante tal condición o presupuesto procesal, tomando en cuenta que las prestaciones contempladas en la Ley del Seguro Social tienen su origen en una relación jurídica en la que tanto los asegurados y sus beneficiarios, como el mencionado Instituto, acuden desprovistos de imperio, pues aquella deriva por lo general de una relación laboral o de la celebración de un convenio, y que a través de las diversas disposiciones aplicables el legislador ha reconocido, por su origen constitucional, la naturaleza laboral del derecho de acción que tienen aquéllos para acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a solicitar el cumplimiento de las respectivas prestaciones de seguridad social, esta Suprema Corte arriba a la conclusión de que la referida obligación condiciona en forma injustificada el derecho de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución General de la República Mexicana, ya que tratándose de la tutela de prerrogativas derivadas de una relación entablada entre sujetos de derecho que acuden a ella en un mismo plano, desprovistos de imperio, no existe en la propia Norma Fundamental, motivo alguno que justifique obligar a alguna de las partes a agotar una instancia administrativa antes de solicitar el reconocimiento de aquellos derechos ante un tribunal, máxime que en el caso en estudio la instancia cuyo agotamiento se exige debe sustanciarse y resolverse por una de las partes que acudió a la relación jurídica de origen; destacando, incluso, que tratándose de controversias de las que corresponde conocer a una Junta de Conciliación y Arbitraje, en el artículo 123, Apartado A, fracción XX, de la propia Constitución, no se sujetó el acceso efectivo de los gobernados a requisitos de esa naturaleza. Debe considerarse, además, que la regulación del referido recurso administrativo, prevista en el reglamento respectivo, desconoce los requisitos y prerrogativas que para hacer valer la mencionada acción laboral prevé la Ley Federal del Trabajo, generando un grave menoscabo a los derechos cuya tutela jurisdiccional puede solicitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

(El subrayado es de esta sustentante)

Asimismo, resulta destacable la tesis I.6º.T.71 L, sostenida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, página 999; cuyo rubro y texto, a la letra indica:

SEGURO SOCIAL, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL. *El artículo 295 de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, dispone que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, sobre las prestaciones que esa ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 294 del mismo ordenamiento legal. Ahora bien, resulta inconstitucional la obligatoriedad que tales preceptos imponen a los sujetos de agotar necesariamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, el cual es un órgano de naturaleza administrativa, antes de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues tal recurso debe considerarse como una instancia previa al ejercicio de la acción ante la autoridad judicial, toda vez que las partes se someten a la decisión de un tercero, quien tiene la facultad de dirimir la controversia existente, que condiciona indebidamente el ejercicio de la garantía de acceso a la justicia pronta y expedita, provocando el entorpecimiento y retardo en la impartición de justicia, pues en caso de que la resolución que dicte dicho órgano administrativo resulte contraria a los intereses de una de las partes, tendrán que acudir posteriormente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con el fin de que ésta dirima el conflicto, lo cual contraviene el contenido del artículo 17 constitucional, toda vez que subordina la actividad o funcionamiento de los tribunales jurisdiccionales, a que previamente el interesado necesariamente tenga que agotar el citado recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, para tener derecho a acudir con posterioridad ante el tribunal jurisdiccional competente, para que éste resuelva la controversia, es decir, no es una opción que se le otorgue al interesado para que a su elección determine ante quién reclamar su derecho, si ante el Consejo Consultivo Delegacional o directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que se le está imponiendo como obligación ineludible agotar el multicitado recurso de inconformidad, antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual vulnera de manera evidente la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (El subrayado es de esta sustentante)*

Es por ello que paulatinamente en las diversas legislaciones federales se fue desarraigando el carácter de *obligatorio* a los distintos recursos administrativos que ahí se contemplaban, para regularse ahora como *optativos* para el particular; lo que a su vez, dio lugar a esta clasificación doctrinal.

1.7 Fases del procedimiento.

Atendiendo al *principio de informalidad*, tenemos que las fases del recurso administrativo, no pueden ser demasiadas, toda vez que debe suponer mayores ventajas en su tramitación, frente a los medios de control jurisdiccionales.

Ahora bien, con ayuda del libro intitulado “El Procedimiento Administrativo Federal”¹⁴, del Doctor Jesús González Pérez, hemos decidido dividir a este procedimiento de revisión, en tres fases fundamentales, que son:

- ⇒ Una fase de iniciación,
- ⇒ Una fase de tramitación, y
- ⇒ Una fase de terminación.

A) *Fase de iniciación.* El procedimiento comienza con la promoción del recurso administrativo (*principio dispositivo*), ya sea ante el órgano emisor del acto que se pretende recurrir, o bien, ante el órgano superior jerárquico del mismo.

Ahora bien, esta fase, comprende dos etapas fundamentales, que son:

¹⁴ González Pérez, Jesús. El Procedimiento Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 45-53.

a) *Una etapa de calificación de la procedencia del recurso administrativo intentado.* En ésta, el órgano administrativo realiza el estudio de procedencia de la instancia, que tiene por finalidad determinar si el recurso administrativo es susceptible o no de ser estudiado por el órgano administrativo, conforme a la legislación aplicable.

Este estudio de procedencia, de forma similar a los estudios llevados en los medios jurisdiccionales, debe darse en sus tres aspectos: *el material, el temporal y el formal.*

En cuanto a la procedencia de tipo *material*, su estudio deberá abarcar la naturaleza del acto administrativo que se pretende recurrir, de tal suerte que, el acto administrativo debe reunir ciertas características que le permitan ser revisable mediante el recurso de que se trate; ya sea por la autoridad que lo emitió, por la materia que regule, o bien, por su carácter de obligatorio u optativo; entre otros requisitos.

En cuanto a la procedencia de tipo *temporal*, su estudio deberá determinar si el recurso fue promovido o no, dentro del plazo o término previsto en ley; entendiéndose que en caso de que no se haya promovido en tiempo, el recurso será extemporáneo y no procederá su estudio por parte de la autoridad administrativa, y viceversa.

Y en cuanto a la procedencia de tipo *formal*, su estudio deberá corroborar que se han cubierto los requisitos de carácter instrumental contemplados en ley. Ahora bien, como requisitos instrumentales debemos entender aquéllos que tienen que ver con la presentación material del recurso, tales como que se demuestre la personalidad para promover el recurso, en caso de que el particular acuda con representante legal, el debido ofrecimiento de las pruebas, el desahogo de requerimientos, etcétera. En

atención al *principio de informalidad*, estos requisitos deben ser mínimos y suficientes para admitir a trámite el recurso promovido.

El resultado final del estudio de procedencia del recurso administrativo intentado, será (i) *acceder a la tramitación del mismo* o (ii) *desecharlo*; en el entendido de que se admitirá a trámite cuando la autoridad se cerciore que se han satisfecho los requisitos de procedencia a los que nos hemos referido (*material, temporal y formal*); y procederá a desecharse, esto es, a no entrar al estudio de lo planteado en el recurso, cuando no se cumpla con alguno o algunos de estos requisitos de procedencia, que se consideran indispensables para su tramitación.

b) *Una etapa de suspensión de los efectos del acto administrativo.* Si el recurso resultara admitido, el órgano administrativo podrá determinar la *suspensión de los efectos del acto recurrido*, siempre y cuando se cumplan con los requisitos previstos por el ordenamiento que rijan tal procedimiento.

La suspensión de los efectos del acto administrativo que se recurre, como abundamos en apartados anteriores, tiene como mecánica suspender temporalmente los efectos del acto recurrido, y como finalidad evitar que el recurso quede *sin materia*, es decir, que no se pierda el derecho o bien que se quiere preservar para que sea restituido al particular, en caso de que éste resulte beneficiado con los términos de la resolución; consecuentemente, con la suspensión se procura que la autoridad administrativa pueda llevar hasta su culminación el recurso, estando en posibilidades de restablecer la legalidad, y restituir al particular en el interés afectado.

B) *Fase de tramitación.* Esta fase corresponde a la instrumentación del recurso, es decir, el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para la resolución del mismo.

Esta fase está integrada de las siguientes etapas:

a) *Una etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.* De forma similar a los medios jurisdiccionales, en el recurso también existe una etapa probatoria, sólo que ésta en el recurso se presenta por excepción, dado que en virtud del *principio de informalidad*, las pruebas regularmente se ofrecen y acompañan con la presentación del recurso, y se desahogan casi instantáneamente por su naturaleza (casi siempre son pruebas de tipo documental); por lo que sólo en caso de existir una prueba que amerite un especial desahogo, se podrá abrir dentro del procedimiento, una etapa específica para la misma.

b) *Una etapa de alegatos y cierre del procedimiento.* En esta etapa, el particular tendrá el derecho de fortalecer los argumentos expuestos en el recurso administrativo a través del ofrecimiento de *alegatos*, mismos que se consideran razonamientos lógico-jurídicos encaminados a convencer a la autoridad del derecho que les asiste; entendiéndose que ofrecidos o no, y sin que existan cuestiones pendientes por desahogar, habrá quedado cerrada la fase de tramitación del recurso, y se procederá a dictar la resolución correspondiente.

c) *Fase de terminación.* El curso normal del recurso administrativo culmina con una resolución que *revoque, reforme o anule* el acto recurrido. Excepcionalmente, el órgano administrativo podrá *desechar o sobreseer* el recurso administrativo, lo que implica no entrar al estudio del acto que fue sometido a su revisión, cuando se actualice alguna excepción a los requisitos de procedencia a que nos hemos referido en apartados anteriores (*material, temporal y formal*), o cualquier otra situación que prevenga la ley. Sin embargo, estas situaciones serán estudiadas más a detalle en el siguiente apartado.

1.8 Términos de la resolución que culmina el recurso.

Ahora bien, los *términos* de la resolución que culmina en recurso, como nos habremos percatado, pueden dividirse en dos grandes grupos:

A) *Resoluciones que deciden no entrar a la revisión del acto recurrido.* El órgano administrativo que conoce del recurso, puede resolver no entrar a la revisión del acto recurrido, al haberse actualizado alguna excepción de procedencia *material, temporal o formal*; o bien, cualquier otra excepción que contemple el ordenamiento aplicable al recurso administrativo de que se trate.

Ahora bien, las resoluciones que deciden no entrar a la revisión del acto recurrido, podrán culminar resolviendo:

a) *Desechar el recurso administrativo.* En estos casos, el órgano administrativo se abstiene de entrar a la revisión del acto recurrido, desde la fase de iniciación del recurso de que se trate, al percatarse de que al momento de su presentación, se han actualizado alguna o varias de las excepciones que limitan la procedencia del mismo.

Por lo tanto, a la vía administrativa se trasladó una figura procesal que es el *desechamiento*, y que consiste en la posibilidad que tiene la Administración Pública para no entrar a la revisión solicitada por el recurrente, antes de iniciar su tramitación; y en consecuencia, el recurso administrativo no se desenvuelve en un procedimiento normal, toda vez que la autoridad desde el inicio estima que la revisión no es susceptible de atenderse.

b) *Sobreseer el recurso administrativo.* En estos casos, el órgano administrativo se abstiene de entrar al estudio de la revisión planteada, en alguna de las etapas de la fase de tramitación del recurso administrativo de que se trate, o incluso, en la fase de terminación del mismo; al percatarse que se han actualizado algunas o varias de las excepciones que limitan su revisión.

Por lo tanto, el *sobreseimiento*, al igual que el *desechamiento*, es una figura trasladada del ámbito procesal, y que implica que el órgano administrativo se declare impedido para llevar a cabo la revisión solicitada en cualquiera de las etapas de la fase de su tramitación o incluso en la fase culminante del mismo; y en consecuencia, el recurso administrativo no se desenvuelve en un procedimiento normal, toda vez que la autoridad pone fin a este, en cualquiera de las etapas de la fase de tramitación o incluso en su fase resolutoria, pero sin realizar la revisión de legalidad solicitada por el particular.

Cada normatividad fijará las diversas causales que darán lugar al desechamiento o sobreseimiento del recurso administrativo; sin embargo, bajo el *principio de informalidad*, estas deben ser las mínimas y suficientes para el correcto desenvolvimiento de la revisión.

B) *Resoluciones que deciden entrar a la revisión del acto recurrido.* Cuando el órgano administrativo accede a la revisión de su actuación, la resolución que recaiga al recurso puede adoptar muy diversos matices.

Estos matices hemos decidido agruparlos en *tres*, dado que dentro de estos tres grupos, podemos incluir a la mayor cantidad de resoluciones que pueden recaer al recurso administrativo; estas son: *la confirmación, revocación y modificación*.

a) *Confirmación del acto recurrido*. Efecto que consiste en sostener la legalidad de la actuación administrativa, que regularmente se realiza cuando la autoridad, ante la revisión de su actuación o la de su inferior jerárquico, no encuentra fundamento alguno para revocarla o anularla, al considerar que el acto ha sido emitido conforme a derecho.

b) *Revocación del acto recurrido*. En términos estrictos, el *revocar*, implica *dejar sin efectos* el acto recurrido, o bien, *anularlo*.

Al respecto, Antonio Carrillo Flores opina que la *revocación* no siempre implica la ilegalidad del acto, es decir, se trata de una decisión unilateral con la que se deja sin efectos el acto recurrido, pero no siempre implica la ilegalidad del acto por vicios del mismo.

No obstante lo anterior, nosotros consideramos que en la práctica, la *revocación* opera como un efecto de la *ilegalidad* de los actos recurridos; es decir, a través de este término (empleado en la mayor parte de los recursos) se deja sin efectos la actuación reclamada por virtud de la ilegalidad de su emisión.

Ahora bien, esta *revocación* puede adquirir diversos matices en atención a los alcances de la *ilegalidad* que se haya detectado en su revisión, mismos que serán estudiados brevemente.

La *revocación* puede ser *para efectos*, cuando la ilegalidad del acto se refiera a vicios formales en la tramitación o emisión del mismo; es decir, cuando la ilegalidad trascienda en las defensas o término de la resolución recurrida. En estos casos, se deja sin efectos la actuación, pero a la vez, se ordena que se subsane la irregularidad detectada, iniciándose así un nuevo procedimiento u ordenándose se emita otro acto que sustituya al revocado.

Por su naturaleza, este tipo de resoluciones son más comunes en tratándose de los recursos administrativos de *alzada* o *jerárquicos*; clasificación a la que aludimos en puntos anteriores, y en la que el órgano administrativo superior jerárquico al emisor resuelve el recurso, dejando sin efectos la actuación, y ordenando al órgano emisor a realizar cierta conducta para reponer el procedimiento o emitir otra actuación.

O bien, la *revocación* puede ser *simple*, lo que generalmente representa el máximo alcance de la revisión realizada por la autoridad administrativa, pues supone la ineficacia total del acto recurrido, y la imposibilidad legal de reponerlo a través de la emisión de un nuevo acto, o bien, mediante la reposición de un procedimiento, al haber sido emitida contraria a derecho.

c) *Modificación del acto recurrido*. Modificar significa “transformar” o “cambiar”; de tal suerte que, como su nombre lo anuncia, este efecto tiene por objeto *modificar* el acto recurrido, al haber detectado alguna ilegalidad en éste; es decir, el acto no pierde validez más que en aquella parte en que sea modificado por el órgano administrativo.

No obstante, este efecto también puede encontrarse vinculado con la *revocación*, toda vez que para que la autoridad administrativa pueda *modificar* su actuación, es

necesario que revoque la misma, o en su defecto, aquella parte que genera la ilegalidad, respetando la validez de lo demás.

1.9 Distinción con las demás instancias administrativas.

Por último, es importante distinguir a los *recursos administrativos* de las demás *instancias administrativas*, pues si bien ambas figuras están integradas por procedimientos llevados ante la Administración Pública, por iniciativa del particular (*principio dispositivo*); los primeros se consideran un medio de *autotutela* de la Administración Pública, pues como hemos abordado en puntos anteriores, a través de este procedimiento, el ente administrativo ejercita un *privilegio* que le permite llevar a cabo la *revisión* de su propia actuación, con la posibilidad de *revocar, modificar o confirmar* la misma, sin la intervención de órganos ajenos a su estructura (tales como los *jurisdiccionales*); mientras que los segundos, pueden considerarse como procedimientos que tiene por objeto dar respuesta a una solicitud o petición hecha por el particular, respecto de una situación jurídica determinada, sin que ello implique *autotutela administrativa*.

Con la finalidad de explicar la distinción anterior, tenemos que desde el punto de vista gramatical, la palabra *instancia* es un término derivado del verbo “instar”, que a su vez significa “repetir la súplica o petición, insistir en ella con ahínco” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española).

Desde el punto de vista administrativo, la *instancia* es considerada en términos coloquiales como “un documento que se presenta ante la Administración Pública solicitando cualquier tipo de petición que origina la incoación de un expediente

administrativo”¹⁵, es decir, la *instancia* consiste en cualquier documento (solicitud) que promueve un particular y que provoca la acción de los órganos administrativos, viéndose reflejado en un expediente en el que se lleva a cabo la tramitación de un procedimiento.

En términos jurídicos, la *instancia administrativa* puede considerarse “una solicitud que realiza un sujeto de derecho, fundada o no jurídicamente, ante una autoridad, dentro de un procedimiento”¹⁶, es decir, la *instancia* se considera una petición que realiza un sujeto reconocido por las leyes, ante una autoridad administrativa, provocando la incoación de un procedimiento, que desembocará con la emisión de una resolución, en la que la autoridad deberá resolver fundada o infundada jurídicamente la petición del particular.

De tal suerte que por virtud de la *instancia administrativa*, lo que se provoca es un procedimiento que tendrá por finalidad dar respuesta a una solicitud o petición planteada por el particular ante los órganos de la Administración Pública, con relación a una situación jurídica determinada.

De lo anterior desprendemos que si bien en origen, el *recurso administrativo* puede considerarse una *instancia administrativa*, en la medida en que se integra de un procedimiento instado por el particular, y que desembocará regularmente en una *resolución* que dará respuesta jurídica a la solicitud planteada por el mismo (anulación o revocación del acto administrativo); lo cierto también es que la nota distintiva de éste procedimiento es su carácter de *autotutela*, es decir, a través del *recurso administrativo* se provoca que la Administración Pública lleve a cabo la revisión su propia actuación,

¹⁵ Diccionario Jurídico Espasa, 9ª edición, Editorial Espasa Siglo XXI y Fundación Tomás Moro, Madrid, 2002, p. 839.

¹⁶ Molina González, Héctor. Diccionario Jurídico Harla, Derecho Procesal, Volumen 4, Editorial Harla-Oxford University, México, 1996, p. 144.

sin la intervención de órganos ajenos a su estructura; es decir, a través del *recurso* se permite que el órgano administrativo vuelva en sus pasos, con la posibilidad de *revocar, modificar o confirmar* su actuación, para la observancia de las normas administrativas.

Esta idea de *autotutela administrativa* (también conocida como *autodefensa, autocontrol o tutela administrativa*), deriva básicamente de la teoría del Derecho Administrativo español, que la considera como “Este medio de fiscalización sobre los actos de la Administración Pública que está atribuido a los propios órganos administrativos y consiste en la actividad que ellos despliegan para enmendar los actos emanados de su propia autoridad, revocándolos, reformándolos, anulándolos o suspendiéndolos, cuando por su ilegitimidad, ilegalidad, ineficacia o inoportunidad, no solamente dañan los derechos de los administrados, sino, también, el buen orden de la Administración...”.¹⁷

De tal suerte que podemos considerar al *recurso administrativo* como un medio de *autotutela*, en la medida en que a través de éste, se permite sea la Administración Pública quien lleve la revisión de su propia actuación, teniendo la posibilidad de revocarla o modificarla, cuando atente contra la *legalidad administrativa*; esto es, contra las normas jurídicas que rigen la relación entre la Administración Pública (Estado) y los administrados (particulares), e inclusive, entre los mismos entes que conforman la Administración Pública, cuando por virtud de sus actuaciones, se afecte el buen orden de la misma.

Ahora bien, el *recurso administrativo* también parece encontrar su razón de ser en una motivación *práctica*, pues a través de éste se intenta una solución más *ágil* a los problemas planteados por los particulares que se sienten vulnerados por una actuación administrativa (*principio de informalidad, celeridad y economía*), y cuya resolución

¹⁷ D’Avis S., Julio Alberto. *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Letras, Bolivia, 1960, p. 406.

supone sería más prolongada a través de otros medios de control legal (tales como los jurisdiccionales), dados los formalismos procesales que ahí se establecen; lo que a su vez, también implica el desahogo paulatino de las excesivas cargas de trabajo a las que a menudo se enfrentan dichos entes, dado que su función principal radica en la resolución de conflictos que se susciten entre los diversos agentes de la sociedad, entre ellos, los suscitados entre la Administración Pública y los particulares.

No obstante lo anterior, debemos anunciar que los efectos que en nuestro país ha tenido la figura del *recurso administrativo* resultan muy cuestionables, pues desde su incursión en el año de 1917 a nuestra Constitución Mexicana, se han venido observando una serie de irregularidades en que la autoridad ha incurrido al tramitar y resolver estos medios, y que a menudo se ven reflejados en la confirmación de su actuar, o bien, en la revocación de la misma pero sólo para el efecto de repetir el acto, sin que ello altere el sentido de su actuación, o en el peor de los casos, declarando improcedente dicho medio sin entrar al estudio de la prerrogativa.

Muestra de ello, son los cambios significativos que se han venido suscitando a fin de fortalecer la figura del recurso administrativo, como a continuación abundaremos.

Por principio de cuentas, tenemos esta tendencia legislativa, que en origen, obligaba al particular a agotar dicho medio de control legal antes de acudir a las vías jurisdiccionales (recursos administrativos de agotamiento *necesario* u *obligatorio*).

En efecto, como ya hemos abundado en apartados anteriores, con la incursión en la Constitución Política Mexicana de 1917 del artículo 107, fracción IV, se entendió que el administrado se encontraba obligado a acudir al recurso que contemplara la ley de la materia, antes de acudir a la vía del amparo administrativo, so pena de que esta última vía resultara improcedente y que el órgano jurisdiccional se encontrara impedido

procesalmente para revisar la actuación de los órganos administrativos; con base en lo dispuesto por el diverso 17 Constitucional, que permitía al legislador establecer los *plazos y términos* necesarios a fin de acudir a dichos medios de defensa, y sin que ello vulnerara la garantía de impartición de justicia, pues se consideraba que a través del recurso también era dable la obtención de justicia para el administrado.

Así se pretendió en una primera etapa, reforzar la figura del recurso administrativo, haciéndolo de agotamiento *necesario* antes de acudir a las vías jurisdiccionales.

No obstante, debido a la ineficacia constante de estos medios y a las continuas inconformidades que manifestaban los particulares ante las irregularidades detectadas durante o después de la tramitación del recurso, esto dio pauta a que la *obligatoriedad* del recurso fuera transformada a un agotamiento *optativo*, es decir, que acudir a estos medios de *autotutela* fuera discrecional para el particular antes de acudir a las vías jurisdiccionales; condición que se vio reflejada en diversas interpretaciones jurisprudenciales (mismas que también han sido abordadas en puntos anteriores), en las que se consideró que no era necesario el agotamiento de un recurso antes de acudir a las vías jurisdiccionales, toda vez que por una parte, éste medio de control legal no podía garantizar por sí mismo la impartición de justicia que consagra el artículo 17 Constitucional, en el entendido de que la Administración Pública era juez y parte en el procedimiento, y además, que si bien era cierto que el mismo precepto constitucional establece la posibilidad de condicionar la vía jurisdiccional a los *términos y plazos* que establezca el legislador, también era cierto que tal situación no podía considerarse constitucional cuando dicho *término o plazo* no encontrara justificación, atento a la naturaleza de la prerrogativa cuya tutela se pedía; razón por la cual, cualquier recurso administrativo que se estableciera como *obligatorio* sin una debida justificación constitucional, haría nugatoria la garantía constituida a través del diverso 17.

Es por ello que paulatinamente en las diversas legislaciones federales se fue desarraigando el carácter de *obligatorio* a los distintos recursos administrativos que ahí se contemplaban, para regularse ahora como *optativos* para el particular; lo que a su vez, dio lugar a una de las clasificaciones doctrinales clásicas de los recursos administrativos (a la que aludimos en apartados anteriores), que los clasifica en *obligatorios* u *optativos*, entendiéndose por el primero, aquél que por disposición legal requiere que el particular agote antes de acudir a las vías jurisdiccionales; y por el segundo, aquél que establece la ley, pero que queda a discreción del particular agotarlo o no antes de acudir a las vías jurisdiccionales.

Sin embargo, esta clasificación cada día cae más en desuso, pues actualmente gran parte de los recursos administrativos previstos en la legislación federal son de carácter *optativo*, lo que consideramos no es más que el efecto negativo de esa primera etapa en la que se pretendió reforzar al recurso administrativo asignándole una fuerza obligatoria; pues eran evidentes la serie de irregularidades en las que incurría la autoridad administrativa al resolver dicho medio, haciendo nugatoria la justicia para el administrado.

Un segundo cambio que hemos experimentado en la figura del recurso administrativo, ha sido su tendencia a la *unificación*, es decir, a la intención que ha tenido el legislador para *simplificar* toda la gama de recursos administrativos que hasta hace poco imperaban, a la existencia de unos cuantos; con el fin de garantizar un procedimiento único, al que todos puedan tener acceso, no obstante su condición o su capacidad para acceder a un asesoramiento jurídico especializado.

Como recordaremos de los puntos anteriores, un gran paso que se suscitó en este sentido, fue la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el año de 1995, así como sus múltiples reformas en los años de 1997 y 2000; a través de

la cual se derogaron los diversos recursos previstos en las leyes especiales cuyo procedimiento rige esta ley, para remitirlas al recurso administrativo previsto en la misma (*recurso de revisión*).

De tal suerte que con ello, se pretendió dar un gran paso hacia la *simplificación administrativa*, procurando evitar que el particular se enfrentara ante una incertidumbre, por la falta de un debido asesoramiento legal y el desconocimiento de las vías adecuadas para impugnar el acto que consideraba lesivo a sus intereses.

No obstante los esfuerzos del legislador, en la legislación federal mexicana siguen imperando una gran cantidad de recursos administrativos, desde los denominados *recursos de revocación* que se regulan por diversas legislaciones tales como el Código Fiscal de la Federación o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otros; pasando por los *recursos de inconformidad* regulados principalmente por la Ley del Seguro Social y su reglamento de inconformidades, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y su respectivo reglamento de inconformidades, así como la Ley de Coordinación Fiscal, entre otros; los *recursos de revisión* previstos principalmente por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otros; los denominados *recursos de reconsideración* contemplados en legislaciones tales como la Ley del Banco de México, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la Ley de Competencia Económica, entre otros; mismos que se han distinguido de la figura de la *reconsideración administrativa* prevista por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, la cual no conforma *instancia* (según lo dispuesto por dicho precepto), y en tal virtud, no puede considerarse un auténtico *recurso administrativo*, conforme al razonamiento que hemos expuesto en apartados anteriores.

Un tercer intento por fortalecer la figura del recurso administrativo, se dio con la implementación de criterios de aplicación obligatorios para la autoridad administrativa, a fin de resolver adecuadamente el recurso administrativo planteado.

En efecto, estos criterios de aplicación resultan ser bases de interpretación de las distintas disposiciones jurídico-administrativas existentes, y que se publican generalmente con una periodicidad anual, por las diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

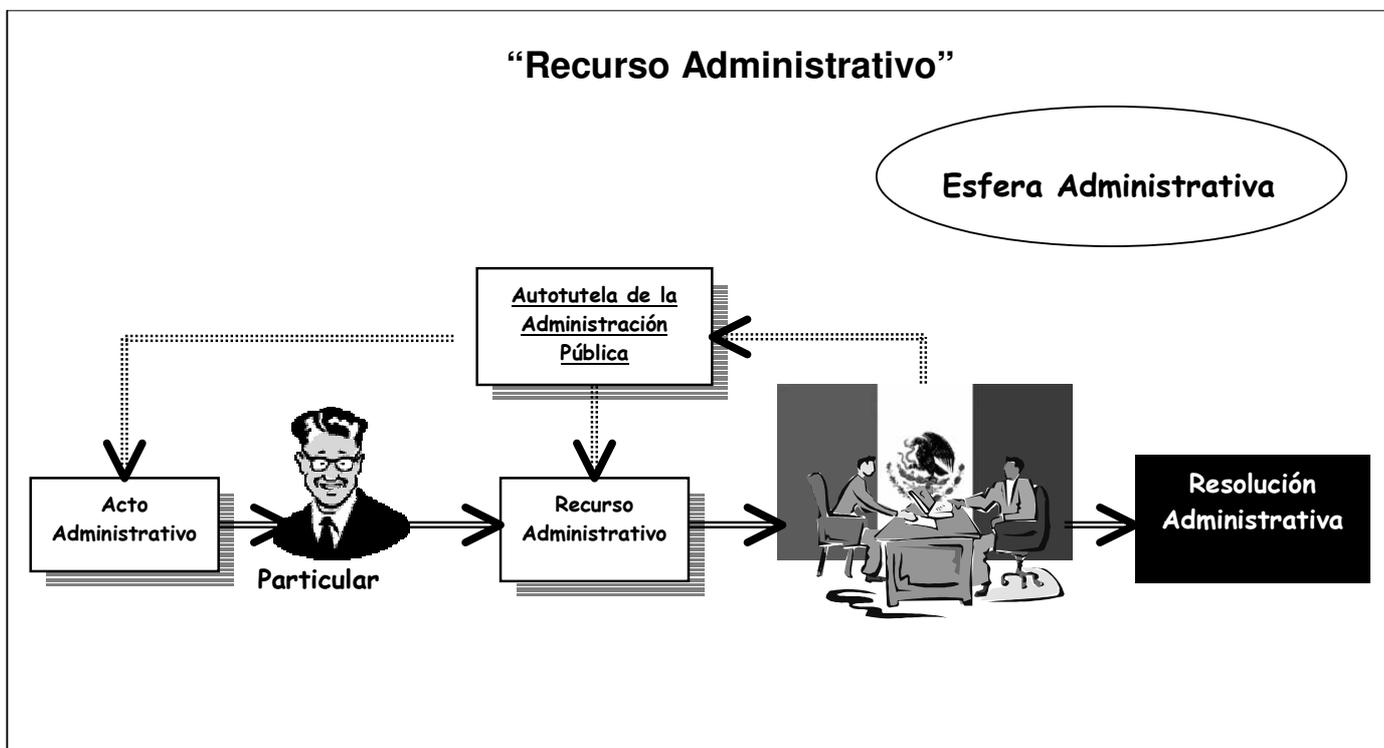
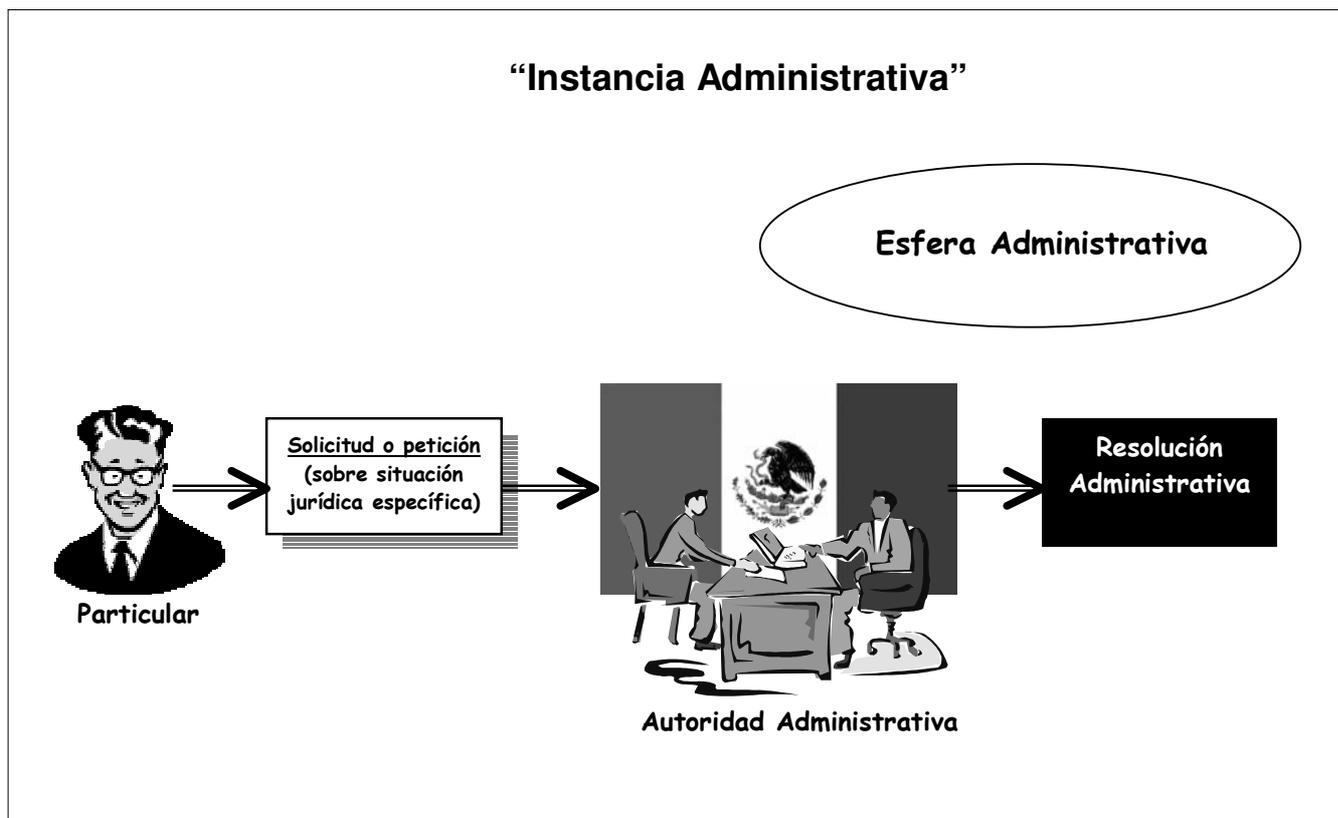
De tal suerte que en la materia administrativo-fiscal, verbigracia, tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria (órgano desconcentrado de dicha dependencia), emite anualmente un Boletín⁴⁷ que contiene una compilación de criterios normativos en materia hacendaria, partiendo de las disposiciones legales que rigen los impuestos internos (impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto al activo, etcétera), pasando por aquellas disposiciones legales vinculadas con el comercio exterior, aquéllas que son de la competencia exclusiva de la Administración General de Grandes Contribuyentes, los criterios en materia de clasificación arancelaria, hasta llegar a los criterios de interpretación para la resolución de procedimientos seguidos a instancia del particular (tales como los recursos administrativos). Y en este sentido, la autoridad hacendaria se encuentra obligada a seguir tales criterios a fin de resolver adecuadamente los recursos administrativos planteados por los contribuyentes que se consideren afectados por una actuación administrativa de carácter fiscal.

⁴⁷ Este *boletín* empezó a ser publicado desde el año de 2004, en su primera parte, con el título de "Compilación de Criterios Normativos SAT 2004" a través del oficio autorizado 325-SAT-IV-B-91597 de 31 de agosto de ese mismo año y actualizado por oficio 325-SAT-IV-B-92423 de 17 de diciembre de 2004, con sus posteriores Segunda y Cuarta partes, a través de oficio autorizado 325-SAT-V-F- 96804 de fecha 16 de diciembre de 2004. Actualmente se encuentra vigente el Boletín 2005, denominado "Compilación de Criterios Normativos SAT 2005" publicado a través de oficio autorizado 325-SAT-09-IV-B-118532 de fecha 19 de septiembre de 2005 y actualizado mediante oficio 325-SAT-09-IV-B-75642 de 9 de enero de 2006; mismo que contiene la primera parte de dicha compilación actualizada hasta diciembre de 2005.

A la par de esta intención, se encuentra la imposición de sanciones a los servidores públicos, por responsabilidades en su actuación; es decir, ante el incumplimiento de las diversas disposiciones legales, así como de los distintos criterios de interpretación que han sido sostenidos por las dependencias de la Administración Pública, es posible sancionar a los servidores públicos mediante medidas correctivas de carácter administrativo, tales como apercibimientos, inhabilitaciones, suspensiones, destituciones y multas administrativas, regulados principalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como por la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; e incluso llegar a sanciones de carácter penal por incurrir en delitos durante el ejercicio de sus funciones, delitos que se persiguen de oficio o mediante querrela por el Ministerio Público Federal.

Sin embargo, tales medidas siguen resultando insuficientes para combatir la serie de irregularidades que se presentan ante la tramitación y resolución de los recursos administrativos, pues si bien dicho recurso se considera un medio de control de la legalidad administrativa, en la medida en que permite revisar y corregir la actuación de los órganos administrativos conforme a la normatividad jurídica vigente, también debe considerarse que este medio de control se lleva a nivel *interno*, es decir, dentro de la Administración Pública y sin la intervención de ningún órgano ajeno a su estructura; por lo que es dable que esta figura adolezca de irregularidades constantes, lo que lo hace en mucho de los casos ineficiente y nugatorio como medio para alcanzar la impartición de justicia en nuestro país.

A continuación, exponemos una serie de gráficos que tienen por objeto dar mayor claridad a la distinción que consideramos actualmente existe entre la figura del recurso administrativo y las demás instancias administrativas:



CAPÍTULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

“El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se les impide, por un lado, que sean ellos los que revean el acto y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.”

Manuel Lucero Espinosa

2.1 Antecedentes.

El *juicio contencioso administrativo* tiene sus antecedentes más remotos en el derecho administrativo francés, mismo que instituye el *Consejo de Estado*, especie de tribunal especializado, que hasta la fecha se encarga de dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública, encontrándose dentro de la propia estructura administrativa; y que conoce principalmente, de materias tales como obras públicas, contratos administrativos, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

El *Consejo de Estado Francés* fue originalmente contemplado dentro de la propia estructura administrativa, como un órgano de justicia *retenida*, es decir, siendo el *Consejo de Estado* un simple asesor del Rey, a quien quedaba reservada la decisión sobre la revisión planteada; hasta convertirse en un órgano de justicia *delegada*, es decir, un órgano con auténtica potestad *jurisdiccional*.

Este órgano administrativo, en materia contencioso-administrativa, originalmente

conoció del *juicio contencioso de anulación u objetivo*; que se encargaba de controlar la legalidad de los actos administrativos, tutelando el cumplimiento de las normas jurídicas en los actos de la Administración; lo que se realizaba a través de dos herramientas jurídicas básicas: el *recurso por exceso de poder*, encaminado a nulificar resoluciones por vicios de legalidad tales como la *incompetencia* de la autoridad, *violaciones formales* del procedimiento y *violaciones substanciales*; y el *recurso de desvío de poder*, por medio del cual se revisaba la actuación generada por el ejercicio de *facultades discrecionales*, cuando haya sido emitida con intención ilegítima o fuera del marco de discrecionalidad que la ley concedió a dicha autoridad.

Al respecto, el Doctor Héctor Fix-Zamudio opina “Debe recordarse, como una de las creaciones de mayor significado de la jurisprudencia del propio Consejo de Estado, el concepto de desviación de poder, como instrumento para el examen de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas, que anteriormente se escapaban al control judicial.”¹

Luego, con el transcurso del tiempo, el *Consejo de Estado Francés* fue ampliando su gama de competencia, hasta llegar a conocer de los *juicios contenciosos de plena jurisdicción*; que persiguen la protección de los *derechos públicos subjetivos* de los administrados, con la posibilidad de anular, confirmar e incluso modificar el acto impugnado, condenando a la autoridad a restituir el derecho vulnerado; el *juicio contencioso de interpretación*, que comprende a su vez: el *recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales*, en el que se invita a las partes para que se dirijan a un juez administrativo para solucionar una cuestión litigiosa en materia administrativa como acto prejudicial, y el *recurso directo de interpretación*, en el cual se solicita directamente a un juez administrativo la interpretación de un acto o una resolución, ambos administrativos; y el *juicio contencioso de represión*; que sirve para aplicar sanciones a

¹ Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, p. 64.

los particulares que no adaptan su conducta a las reglas de derecho administrativo.

En México, la figura del *Consejo de Estado* se trasladó al primer ordenamiento jurídico que se encargó de regular la materia contencioso-administrativa, éste fue la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo” de 1853, conocida también como “Ley Lares” (en honor a su autor); en la que se prohibían tribunales judiciales para actuar sobre cuestiones de la Administración Pública por la independencia de sus actos; concediéndole a la figura del Consejo de Estado la calidad de *Tribunal Administrativo*, instituido dentro del propio Poder Ejecutivo.

Sin embargo, esta ley, a propuesta de Ignacio L. Vallarta, fue declarada inconstitucional, pues se sostenía que vulneraba la *Teoría de la División de Poderes*, al reunir en un solo órgano (el Presidente), el ejercicio de dos poderes (Poder Ejecutivo y Judicial), toda vez que se le permitía que él mismo resolviera las controversias que se generaban por la emisión de sus actos (*Tesis Vallarta*).

Luego, bajo el Imperio de Maximiliano, en 1865, se volvió a instaurar la figura del *Consejo de Estado*, a la cual se le atribuía, en otras facultades, la de formar y resolver el juicio contencioso-administrativo.

Ya en el siglo XX, tenemos un antecedente importante al crearse la “Ley de la Tesorería de la Federación” en 1927, la cual en su Capítulo V estableció un *juicio de oposición*, que se promovía ante los Juzgados de Distrito dentro de los treinta días siguientes a la emisión del acto administrativo, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo; de otra forma, es decir, de no agotarse el juicio de oposición dentro del término que le establecía dicha ley, se entendía por consentida la resolución administrativa, y se podía continuar con la ejecución del acto.

La anterior ley estuvo vigente hasta 1936, año en que entra en vigor la “Ley de Justicia Fiscal”, misma que instituye al “Tribunal Fiscal de la Federación”, un tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establecía; por lo tanto fue considerado como un *Tribunal Administrativo de justicia delegada*.

La institución del *Tribunal Fiscal de la Federación*, dio lugar a muchos cuestionamientos sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia al considerar que la garantía de “jurisdiccionalidad” que consagraba el artículo 14 Constitucional, no implicaba que el juicio se tuviera que seguir ante un órgano judicial; es decir, que era suficiente que el juicio se tramitara ante un órgano con atribuciones *jurisdiccionales* y que sus fallos fueran revisados por el Poder Judicial, a través del amparo, para así dar por cumplida tal garantía.

El *Tribunal Fiscal de la Federación* al principio sólo conoció de la materia tributaria, sin embargo, con el transcurso del tiempo, fue ampliando su competencia a otros ámbitos de la materia administrativa.

Esta ley (Ley de Justicia Fiscal), estuvo vigente hasta el año de 1938, año en que entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, recogió las disposiciones de la Ley de Justicia Fiscal acerca del contencioso-administrativo y otras figuras del derecho tributario convencional.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, fue substituido por varios Códigos de la misma naturaleza en los años de 1967 y 1982, en los cuales, medularmente, se hicieron reestructuraciones a los capitulados, así como se introdujeron nuevos términos

tributarios conforme a las exigencias de la OEA-BID (Organización de Estados Americanos- Banco Interamericano de Desarrollo).

Pese a lo anterior, la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación seguía en duda, hasta que en los años de 1946 y 1967, se hicieron reformas al artículo 104 Constitucional, a fin de darle sustento constitucional a los Tribunales Administrativos. Asimismo, en 1976, se reformó el artículo 73 de la Constitución, para darle atribuciones al Congreso de la Unión para establecer “Tribunales Administrativos”; y en 1987, se adiciona la fracción XXIX-H al propio artículo 73, a fin de otorgar facultades al Congreso para “Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”; situación que en el año de 1993 fue suprimida con relación al Distrito Federal, el cual ya cuenta con una Asamblea Legislativa que se encarga de establecer Tribunales Administrativos de carácter local.

A fin de complementar lo anterior, en el año de 1978 se crea la “Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación”, misma que fue abrogada en el año de 1995 por otra ley bajo el mismo título, y reformada en los años de 1996, 1998 y 2000; último de los años citados donde se amplía la competencia del Tribunal Administrativo para conocer de otras materias en el campo administrativo, y cambia su denominación a “Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Finalmente, con fecha 1º de diciembre de 2005, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, ordenamiento jurídico que entró en vigor el 1º de enero de 2006, y derogó el Título VI

del Código Fiscal de la Federación, mismo que contenía las disposiciones relativas al juicio contencioso administrativo federal; para así trasladarlas a un ordenamiento autónomo y especializado, que encuentra su justificación, principalmente, en la necesidad de desarraigar la figura del contencioso-administrativo a la rama netamente fiscal (dada la amplia competencia que ahora tiene en el ámbito administrativo).

La actual ley (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) incluye diversas reformas y adiciones a varios de los artículos que se contenían en el Título derogado del Código Tributario; entre ellas, las más importantes, consideramos, son las siguientes:

- ⇒ *La posibilidad de ampliar la litis en el juicio contencioso administrativo entablado contra la resolución recaída a un recurso administrativo y el objeto del recurso, aún en los casos en que este último haya sido desechado por improcedente o se haya tenido por no interpuesto; y por ende, la obligación del Tribunal Administrativo de resolver el fondo de la cuestión planteada, siempre que se demuestre la procedencia del recurso (artículo 1º);*
- ⇒ *La ampliación de la competencia del Tribunal Administrativo para conocer no sólo de la impugnación de resoluciones administrativas definitivas (contempladas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), sino además, para conocer de la impugnación de actos administrativos generales, tales como Decretos y Acuerdos de carácter general, exceptuando los Reglamentos, ya sea que esos actos generales se impugnen de forma auto aplicativa, o bien, se impugnen conjuntamente con el primer acto de aplicación (artículo 2º);*
- ⇒ *La implementación de la condena en costas a favor de la autoridad demandada e indemnización a favor del particular (artículo 6º);*
- ⇒ *La posibilidad de que las partes ofrezcan como prueba en el juicio, el expediente administrativo de donde deriva la resolución impugnada (artículo 14);*

- ⇒ El establecimiento de métodos para la valoración de documentos digitales (artículo 46);
- ⇒ La posibilidad de solicitar ante la Sala del conocimiento, medidas cautelares distintas a la de la suspensión del acto impugnado (artículos del 26 al 28);
- ⇒ El establecimiento de hipótesis en las cuales la ilegalidad de la resolución impugnada no trasciende en las defensas del particular ni en el sentido de la misma (artículo 51);
- ⇒ El señalamiento de los alcances que deberán adquirir las sentencias pronunciadas por el Tribunal Administrativo (artículo 52);
- ⇒ El establecimiento de hipótesis para declarar la firmeza de las sentencias emitidas por el mismo Tribunal Administrativo (artículo 53);
- ⇒ El señalamiento de términos, plazos y sanciones para el cumplimiento de las sentencias pronunciadas por el Tribunal (artículos 57 y 58);
- ⇒ La posibilidad de interponer recurso de reclamación, por una sola vez, en contra de la sentencias interlocutorias de suspensión del acto impugnado (artículo 62);
- ⇒ El derecho de las partes para adherirse a las revisiones de las sentencias planteadas ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación (artículo 63);
- ⇒ El establecimiento de plazos más cortos y la modalidad de notificación electrónica de las actuaciones procesales (artículos 65 a 72); y
- ⇒ La diligenciación de exhortos mediante los jueces o magistrados del Poder Judicial Federal y consulados en el extranjero (artículo 73).

Por todo lo anterior, consideramos que actualmente el “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” es un órgano de plena jurisdicción, autónomo e imparcial; regido por sus propias leyes, y competente para conocer de los juicios contencioso-administrativos planteados por los particulares y los órganos de la Administración Pública Federal, en razón de controversias legales generadas por la emisión de actos y resoluciones administrativas.

2.2 Naturaleza jurídica.

Atendiendo a sus antecedentes, podemos decir que *el juicio contencioso administrativo* es considerado un *medio de control legal*, en la medida en que se trata de un instrumento con que cuenta el Estado, para observar, y en todo caso corregir, la actuación de los órganos administrativos, conforme a la norma legal que prevalezca.

Sin embargo, a diferencia de los demás medios de control legal, el juicio contencioso administrativo implica el ejercicio de una *función jurisdiccional*; es decir, es un órgano del Estado, ajeno a las partes en conflicto y dotado de plenas facultades, quien conoce y dirime el mismo, “juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española); conflicto que en el caso se suscita entre los órganos de la Administración Pública y los particulares, por la emisión de un acto administrativo.

En otras palabras, la *jurisdicción* puede definirse como “... una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por oficio objetivamente competente y un agente imparcial.”²

Por consiguiente, esta atribución también debe ser comprendida en beneficio del particular, quien cuenta con el *derecho de acción*, que en materia administrativa implica “... la posibilidad de deducir pretensiones fundadas en derecho administrativo ante

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, Tomo J-L, p. 784.

órganos imparciales e independientes de la administración activa, cualquiera que sea el encuadramiento de estos órganos.”³

Por lo tanto, desde esta perspectiva, la naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo radica en la de constituir un *medio de control jurisdiccional*, pues quien juzga en esta clase de conflictos, es un tercero imparcial, que no es parte en el mismo; y cuyo origen, a nivel federal, deriva del mandamiento previsto por los artículos 14 y 17 Constitucional, y que se ejerce a través de un tribunal *autónomo* especializado en materia administrativa, tal como se desprende del artículo 73, fracción XXIX-H, de la misma Constitución.

Los artículos citados, para su mejor comprensión se transcriben:

“Artículo 14...

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...”

“Artículo 17...

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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

³ González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 22.

...”

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

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

...”

(El subrayado es de esta sustentante).

Derivado de lo anterior, se desprende que a través de los artículos 14 y 17 de la Constitución se establece la garantía de *impartición de justicia* (también conocida como *derecho de audiencia*); misma que sólo podrá ser ejercida frente a los *órganos jurisdiccionales*, los que deberán estar dotados de autonomía e imparcialidad para la emisión de sus fallos, y de *jurisdicción*, esto es, de la “atribución-deber” que les permita dirimir controversias entre los diversos agentes de la sociedad (Estado, particulares y sector social), de forma *autónoma e imparcial*. Por lo que, si el juicio contencioso administrativo, es un procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional previsto, a nivel federal, por el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución; adquiere entonces la naturaleza de *jurisdiccional*.

2.3 Concepto.

Acudiendo, en primer lugar, a una connotación gramatical, podemos definir al *juicio contencioso administrativo*, en atención a las palabras que lo componen, esto es, **juicio**, **contencioso** y **administrativo**; las cuales significan lo siguiente:

La palabra **juicio**, nos dice el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, proviene del latinismo *judicium*, y en una primera acepción nos refiere a la idea filosófica de Platón que reza “Juicio es la facultad del alma, por la que el hombre puede distinguir el bien del mal y lo verdadero de lo falso”. En una segunda acepción, la palabra “juicio” significa “conocimiento de una causa en la cual el juez ha de pronunciar la sentencia”; esta última idea es procesalista, pues representa una serie de actos y formalismos llevados ante un órgano (jurisdiccional) que conocerá y resolverá el asunto planteado ante él.

De otra parte, la palabra **contencioso** proviene del latinismo *contentiosus* y se define, en una primera acepción, como un adjetivo que aduce a “dicho de una persona que por costumbre disputa o contradice todo lo que otras afirman”. En una segunda definición, el diccionario aludido señala: “se dice de los asuntos sometidos a conocimiento y decisión de los tribunales en forma de litigio entre partes, en contraposición a los de jurisdicción voluntaria y a los que estén pendientes de un procedimiento administrativo”. De lo anterior se sigue que la idea jurídica de lo *contencioso* es referirse a la contienda o litigio que se suscita entre partes ante un órgano encargado de dirimirla.

Y por último, la palabra **administrativo**, que ya fue definida en el capítulo anterior, refiere “la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”, es decir, la denominada *Administración Pública*.

Por lo tanto, se tiene que en su connotación gramatical, *el juicio contencioso administrativo implica el sometimiento de una causa ante un juez, que tendrá por función dirimir una contienda o litigio suscitado entre un particular y un órgano de la Administración Pública.*

A nivel doctrinal, autores como Manuel Lucero Espinosa definen al juicio contencioso administrativo como “...un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”⁴

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez el contencioso administrativo es “... el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.”⁵

Y por último, para Miguel Acosta Romero el juicio contencioso administrativo implica que “Se ha entendido tanto en Francia como en México, por contencioso administrativo la existencia de un tribunal que no depende del Poder Judicial, al que le llaman ‘administrativo’ y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, y que resuelve conflictos entre los particulares y la Administración Pública

⁴ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 17.

⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y otro. Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Limusa, Noriega Editores, México, 1995, p. 188.

derivados de actos administrativos, que lesionan o causan agravios al particular y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación.”⁶

Con los anteriores elementos podemos concluir que *el juicio contencioso administrativo es un medio de control jurisdiccional, iniciado a instancia de parte; a través del cual se somete al conocimiento de un órgano de justicia, una contienda o litigio suscitado entre un órgano de la Administración Pública y un particular, por la emisión de un acto administrativo; y que concluirá regularmente, con una Sentencia que anule o reconozca la legalidad de dicho acto.*

2.4 Elementos.

Con base en la última definición vertida en el apartado anterior, tenemos como elementos del juicio contencioso administrativo, los siguientes:

A) *Es un medio de control jurisdiccional.* Pues como abundamos en apartados anteriores, a través de este medio, un tercero ajeno a las partes dotado de *jurisdicción*, es el que da la solución al conflicto suscitado entre las partes, es decir, entre la Administración Pública (Estado) y los administrados (particular); definiéndose como jurisdicción, aquella “potestad-deber” de la que están investidos ciertos órganos del Estado, para llevar a cabo la resolución de conflictos, de forma *autónoma e imparcial*.

B) *Es iniciado a instancia de parte.* A diferencia del recurso administrativo, el juicio contencioso administrativo puede ser instado por cualquiera de las partes

⁶ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 110.

involucradas en un conflicto de carácter administrativo; es decir, ya sea el particular que se sienta agraviado con la emisión del acto, o bien, los órganos de la Administración Pública, quien en ocasiones ocurre en juicio dado que emitió un acto que beneficia al particular y afecta el interés del Estado, al ser éste ilegal; de tal suerte que, para poder afectar la esfera jurídica del administrado, revocando una decisión benéfica al mismo, es necesario acudir al *juicio de lesividad*, que no es más que un juicio contencioso administrativo instado por la propia autoridad.

Ahora bien, es importante hacer aquí la precisión de que a través del juicio contencioso administrativo el particular no sólo ejerce un derecho previsto por ley (como lo hace en el recurso administrativo), sino además ejercita una *acción*, que implica el ejercicio de un procedimiento previsto por la Constitución, que permite que cualquier individuo ocurra en juicio ante los tribunales expresamente creados para la impartición de justicia.

C) *A través de éste, se somete al conocimiento de un órgano de justicia, una contienda o litigio suscitado entre un órgano de la Administración Pública y un particular, por la emisión de un acto administrativo.* Es decir, mediante el procedimiento que se sigue ante el órgano de justicia (también denominado *proceso*), se lleva a cabo la revisión integral de la actuación administrativa, de tal suerte que a través de esta revisión se podrá dilucidar el conflicto que se haya generado por la emisión de dicha actuación, entre la Administración Pública y el particular.

En otras palabras, el *proceso jurisdiccional* implica “el conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tiene como

finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable.”⁷

D) *Que concluirá regularmente, con una Sentencia que anule o reconozca la legalidad del acto impugnado.* La Sentencia, es un acto del órgano jurisdiccional que tiene trascendencia dado que a través de ella, el particular obtiene una verdad legal reconocida por el Estado, y que estará basada en la revisión de la actuación administrativa, ya sea reconociendo la *validez* de dicha actuación, o bien, declarando la *nulidad* del mismo.

No obstante, también existen situaciones en las que el órgano jurisdiccional puede concluir la contienda *desechando o sobreseyendo* el juicio de que se trate; al considerar que se actualizaron causales que impiden pronunciarse sobre la *legalidad* del acto que fue sometido a revisión. Estos términos serán estudiados más adelante, al arribar a las resoluciones que pueden recaer a la Sentencia Jurisdiccional.

2.5 Principios aplicables.

Faustino Cordón Moreno nos señala que para poder determinar los principios aplicables al *juicio contencioso administrativo*, los mismos habrán de dividirse en dos categorías: (i) los *principios jurídico-naturales* y (ii) los *principios técnicos*.

A) *Principios jurídico-naturales.* Se refiere a los principios consagrados Constitucionalmente y que responden a las garantías más elementales del individuo (*defensa jurídica*), aplicables en cualquier *proceso*; y que en materia administrativa, se concretizan en los siguientes:

⁷ Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso, Editorial Harla, México, 1991, p. 183.

a) *Principio de Audiencia.* Se refiere a la garantía inherente de toda persona para ser oída y vencida en juicio. La Constitución Política Mexicana de 1917, consagra este principio al precisar en su artículo 14, 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...”.

Por lo tanto, el *principio de audiencia* resulta aplicable al juicio contencioso administrativo, toda vez que constituye una garantía para el justiciable, que no podrá ser privado en sus derechos más elementales (la vida, la libertad, posesiones, propiedades, etcétera) sin antes ser oído y vencido en juicio; de tal suerte, que este principio se hará efectivo en la medida en que el justiciable tenga la oportunidad de exponer sus argumentos y defensas ante un órgano de impartición de justicia, que es en este caso, un tribunal de lo contencioso-administrativo.

b) *Principio de Igualdad.* Se encuentra relacionado con el derecho de las partes que conforman el proceso, para ser tratadas con las mismas reglas procesales y bajo las condiciones que establezcan las leyes.

Siguiendo el artículo 14 de nuestra Carta Magna, en el juicio seguido ante tribunales, en este caso, el juicio contencioso administrativo; además de respetarse el *derecho de audiencia* de las partes, también deberán observarse “las formalidades esenciales del procedimiento” y “las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Lo anterior implica que, en el proceso, las partes en pugna deberán estar sujetas al mismo procedimiento y bajo las mismas normas; de tal suerte que, no puede existir un trato especial para ninguna de ellas en el juicio.

c) *Principio de Imparcialidad.* Si bien el autor no lo propone como un principio *jurídico-natural* aplicable al juicio contencioso administrativo, debemos decir que de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política Mexicana, la justicia impartida por tribunales deberá ser administrada de forma “pronta, completa e **imparcial**”; en consecuencia, este principio debe observarse en las Sentencias, obligando al juzgador a emitir su criterio conforme a derecho, sin que haya tenido “un designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, lo que le permite juzgar o proceder con rectitud.” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española).

Es decir, el juzgador no debe tener prejuicios ni favoritismos de ningún tipo respecto al asunto que le corresponda conocer, sino que para dilucidar la contienda, deberá atender a los elementos que hayan sido aportados por las partes en el juicio y conforme a un criterio neutro y razonable; de tal suerte que la sentencia que emita se encuentre apegada a derecho.

d) *Principio de Justicia Pronta.* El autor tampoco lo propone como un principio *jurídico-natural* aplicable al juicio contencioso administrativo, sin embargo, al igual que el anterior principio, el *principio de justicia pronta* lo previene el artículo 17 de la Constitución Política Mexicana, al establecer que la justicia impartida por tribunales previamente establecidos deberá ser administrada de forma “pronta”; por lo que la *prontitud* implica que el órgano jurisdiccional en la impartición de justicia debe ser “desembarazado, libre de todo estorbo y pronto a obrar” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española).

Es decir, la justicia impartida por tribunales debe ser “pronta” porque la inmediatez en la rectificación del derecho vulnerado es vital para la consecución del fin, que es la impartición de justicia, y por consiguiente, el acceso a la defensa jurídica; y que en el

caso del juicio contencioso administrativo, este principio se ve cumplido con la rápida restitución de la *legalidad* al estado que guardaba antes de ser vulnerado.

e) *Principio de Justicia Completa o Exhaustiva*. Derivado también del artículo 17 de la Carta Magna, está el principio que nos dice que la impartición de justicia debe ser “completa”, esto es, “debe darse a cabalidad, cumplidamente, sin que nada falte” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española); en consecuencia, el juzgador debe estudiar y resolver cada uno de los cuestionamientos que planteen las partes en el juicio, a fin de cumplir con este principio.

El principio de justicia completa o exhaustiva garantiza a su vez, la seguridad jurídica del justiciable, en la medida en que puede obtener respuesta a todas las pretensiones que éste haya planteado en el juicio; evitándole acudir de nueva cuenta a la vía jurisdiccional; y eficientando así el sistema de impartición de justicia.

B) *Principios técnicos*. Se consideran aquellas ideas generales del procedimiento, que guiarán la actuación del órgano jurisdiccional en la consecución de su fin, y se sintetizan en los siguientes:

a) *Principio Dispositivo*. Principio *ius privatista*, que como hemos indicado en apartados anteriores, considera que son las partes las que deben impulsar el *proceso*; y establecer los términos de la contienda, a través de las pruebas y argumentos que expongan; lo que a su vez delimitará la *litis* en el juicio.

b) *Principio de Contradicción o de Dualidad de Partes*. Si bien este principio no lo propone el autor, de una interpretación armónica que se haga a la obra de Jesús González Pérez, podemos considerar a este principio como aquél que da lugar a que

en el proceso existan por lo menos “dos partes contrapuestas”⁸, las cuales estarán en presunta *contradicción*; por lo tanto, esto da lugar a un litigio o a una contienda, que puede darse ya sea en “*potentia*”⁹, o bien en forma real, a través de los argumentos contradictorios que expongan las partes en el juicio.

c) *Principio de Formalidad y Preclusión*. Como una propuesta de la sustentante, conjuntamos en este inciso a los principios de *formalidad* y *preclusión*, toda vez que los mismos se encuentran íntimamente relacionados; pues por un lado, el *principio de formalidad*, implica que el juicio debe desenvolverse de forma eminentemente *escrita*, y que revista una serie de fases procesales a que deben sujetarse tanto las partes como el órgano juzgador; y por otro lado, tal *formalidad* también implica el deber de establecer plazos o términos, lo que da lugar al *principio de preclusión*, que técnicamente significa que “el juicio se divida en etapas, cada una de las cuales clausura la anterior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española).

A decir de Faustino Córdón Moreno, la *preclusión* atiende a que “una vez transcurrido el tiempo señalado para la realización del acto procesal, se tenga por terminada la oportunidad de las partes para que puedan realizarlo.”¹⁰

d) *Principio de Publicidad*. Este principio, al igual que en el recurso administrativo, nos indica que el proceso deberá seguirse de forma transparente y accesible para las partes en el juicio, y así dar certidumbre de las actuaciones que se siguen en el procedimiento jurisdiccional de que se trate. Es decir, el órgano juzgador deberá exponer y notificar todas las actuaciones relativas al juicio, a las partes en el

⁸ González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, p.117.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Córdón Moreno, Faustino. *El Proceso Contencioso-Administrativo*, 2ª edición, Editorial Aranzadi, España, 2001, p. 42.

mismo; sin omitir ninguna de ellas, so pena de que la parte que resulte beneficiada o afectada con dicha actuación no tenga acceso a su conocimiento y no pueda ejercer oportunamente las acciones correspondientes.

e) *Principio de Legalidad Administrativa.* Siguiendo las ideas de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el juicio contencioso administrativo también debe observar el *principio de legalidad administrativa*, con el que se persigue observar el correcto funcionamiento y actuación de la Administración Pública, con base en el cumplimiento de las normas legales y la debida actuación de sus servidores públicos.

f) *Principio de Legalidad en el Proceso.* La legalidad debe ser observada también ante la previsión y tramitación del juicio; lo que se hace con el fin de garantizar la igualdad y la seguridad jurídica entre las partes y la imparcialidad en la resolución del conflicto. Más adelante estudiaremos los principios legales que rigen a la Sentencia recaída a la instancia jurisdiccional, como garantía de esa igualdad y seguridad jurídica en el fallo emitido.

2.6 Fases del proceso.

En este apartado procederemos a estudiar de forma sintetizada las fases del *juicio contencioso administrativo federal*, el cual parte de la presentación de la *demanda*, y culmina con la emisión de una *sentencia* a cargo del órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa.

Siguiendo las ideas de Jesús González Pérez¹¹, tenemos que el juicio contencioso administrativo federal se puede dividir en las siguientes fases:

- ⇒ Una fase pre-instructiva
- ⇒ Una fase de instrucción, y
- ⇒ Una fase resolutive.

A) *Fase pre-instructiva*. Es el primer paso para acceder a los tribunales de impartición de justicia, y se manifiesta con la presentación del escrito inicial de *demanda*, misma que es definida por José Ovalle Favela como “el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional.”¹²

Al igual que en el recurso administrativo, la *demanda* en el juicio contencioso administrativo, deberá atender a diversos elementos de procedencia que podemos agrupar básicamente en tres: *material, temporal y formal*.

En cuanto al elemento *material*, la *demanda* deberá cumplir los requisitos que le exija la ley, y que estarán involucrados con la naturaleza del acto que se pretenda impugnar, que en el caso será, en términos generales, un *acto administrativo*.

Más adelante abundaremos con detalle, como a través del artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el diverso 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece que la

¹¹ González Pérez, Jesús. *Op cit.*, pp. 45-53.

¹² Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2000, p. 50.

naturaleza de los actos impugnables en el juicio contencioso administrativo, consistirán, básicamente, en *resoluciones administrativas definitivas* y en *actos administrativos generales*; definiendo a la primera como aquélla que “no admita recurso administrativo” para combatirlo, o que existiendo un recurso, su interposición “sea optativa” con el juicio contencioso administrativo federal (artículo 11); y a los segundos como “...los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter *general*, diversos de los Reglamentos, cuando sean *autoaplicativos* o cuando el interesado los controvierta en unión del *primer acto de aplicación*” (artículo 2º).

De tal suerte que los ordenamientos en mención, establecen, fundamentalmente, dos hipótesis de procedencia material del juicio contencioso administrativo, distintas entre sí; por un lado, la procedencia del juicio contra (i) *resoluciones administrativas definitivas*, esto es, contra actos que definan la situación jurídica de uno o varios administrados, considerándose así actos *personales* y *directos*, en la medida en que el órgano administrativo, a través de su actuación, adecua la hipótesis normativa a la situación específica del administrado; y por otra parte, la procedencia del juicio contra (ii) *actos administrativos generales*, esto es, contra actos que establecen hipótesis y consecuencias jurídicas, pero de forma *indirecta* e *impersonal*, es decir, sin adecuarlas a las situaciones reales y concretas de los administrados.

En cuanto al elemento *temporal*, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula, en su artículo 13, distintos plazos para la presentación de la demanda; estableciendo un término genérico de *45 días* para el particular y de *5 años* para la autoridad administrativa (en los casos que acuda al llamado *juicio de lesividad*); plazos que empezarán a correr de la siguiente forma:

- ⇒ Al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de una resolución administrativa definitiva impugnada, incluso cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general (fracción I, inciso a);
- ⇒ Cuando inicie su vigencia el decreto, acuerdo o el acto administrativo de carácter general impugnado, cuando sea autoaplicativo (fracción I, inciso b);
- ⇒ Al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución administrativa definitiva impugnada, que habiéndose conocido en la instancia de queja, se determine deba tramitarse a través de un nuevo juicio. Este plazo servirá para que el quejoso regularice su demanda cumpliendo con los requisitos que para el efecto se exijan (fracción II);
- ⇒ Al día siguiente al en que se haya emitido la resolución favorable a un particular, cuando se trate de los juicios entablados por el órgano administrativo (juicios de lesividad); salvo que se traten de efectos de tracto sucesivo, en los que se podrá demandar la nulidad de acto en cualquier momento (fracción III).

Y en cuanto al elemento *formal*, éste se refiere a los requisitos instrumentales que establecen las leyes para la presentación de la demanda. En el juicio contencioso administrativo federal, estos requisitos son establecidos a través de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación), mismos que podemos sintetizar en los siguientes:

- ⇒ La demanda deberá indicar el nombre del demandante, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones; ya sea en cualquier parte del territorio nacional, o bien, dentro de la jurisdicción de la Sala competente, si su domicilio se encuentra dentro de la misma.
- ⇒ La demanda deberá acompañar el documento que acredite la personalidad del que acude en representación del demandante, en su caso.

- ⇒ La demanda deberá indicar la resolución administrativa que se impugna, así como deberá acompañar la constancia de notificación de la misma; o bien, en el caso de actos administrativos generales, deberá señalar la fecha de publicación del mismo.
- ⇒ La demanda deberá indicar la autoridad o autoridades demandadas, o en el caso del juicio de lesividad, el nombre y domicilio del particular beneficiado por el acto impugnado.
- ⇒ La demanda deberá describir los hechos relevantes que dieron lugar al juicio.
- ⇒ La demanda deberá señalar y anexar las pruebas que el accionante considere pertinentes, incluso podrá ofrecer los autos que integran el expediente administrativo, a fin de demostrar su derecho.
- ⇒ La demanda deberá indicar los conceptos de impugnación, que son razonamientos lógico-jurídicos que tienden a demostrar el derecho que les asiste.
- ⇒ La demanda deberá indicar, en caso de que lo haya, el nombre del tercero interesado, así como su domicilio.
- ⇒ La demanda deberá indicar la "causa petendi" o lo solicitado; y en el caso de sentencias de condena, deberá indicar las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Por último, la omisión de alguno o varios de los anteriores requisitos de procedencia, pueden ser subsanables o no, atendiendo a la importancia del requisito; de tal suerte que si la demanda es extemporánea, al no haberse presentado en el plazo señalado por la ley, este requisito temporal se considera *insubsanable* y por lo tanto procede su *desechamiento*; mientras que si se omiten anexar las pruebas que el accionante ofreció en su escrito de demanda, se considera que este requisito formal es *subsanable*, y lo que procede es admitir la misma, requiriendo al accionante para que

✍ El *tercero interesado* es aquel sujeto que se considera tiene un derecho incompatible con el del accionante, por lo que existe la necesidad de emplazarlo para que asista a juicio a defender su derecho.

✍ La *causa de pedir* o "*causa petendi*", es aquello que se pretende conseguir con la instauración del juicio; y puede tratarse de sentencias *declarativas* o *de condena*; consistiendo esta última en una obligación de *dar*, *hacer* o *no hacer*, en beneficio del interesado.

las presente en una actuación posterior; mientras que hay otros requisitos que si bien se consideran *subsanales*, su cumplimiento condiciona la procedencia del juicio, tales como la falta de señalamiento de un tercero interesado, o la omisión en la presentación de los documentos que acrediten la personalidad del que promueve en representación de otro, requisitos que condicionan la admisión de la demanda, a su cumplimiento, lo que en caso de no ser satisfecho, daría lugar al *desechamiento*.

El *desechamiento*, como hemos abundado en el Capítulo Primero de esta investigación, es una figura a través de la cual, el órgano concedor de la causa, en este caso, el órgano jurisdiccional; se abstiene de entrar al estudio de la *pretensión* planteada por el accionante (*pretensión* es un término que será estudiado a detenimiento con posterioridad), toda vez que se actualizan una o más causales de improcedencia que limitan el curso normal del juicio.

Estas causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo federal, se prevén en el artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 202 del Código Fiscal de la Federación), mismas que podemos sintetizar en las siguientes:

- ⇒ *Que el acto impugnado no afecte los intereses jurídicos del demandante.*
- ⇒ *Que el acto impugnado no le compete conocer al Tribunal Administrativo.*
- ⇒ *Que el acto impugnado haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Administrativo, siempre que exista identidad de partes y se trate del mismo acto, aunque las violaciones alegadas sean diversas (cosa juzgada).*
- ⇒ *Que el acto impugnado haya sido controvertido de forma extemporánea, entendiéndose que, en este caso, hay un consentimiento implícito del demandante, toda vez que no se promovieron los medios de defensa necesarios dentro de los*

- términos establecidos en ley; exceptuando aquellos casos en que dicho acto derive o sea consecuencia de otro que haya sido expresamente impugnado.*
- ⇒ *Que el acto impugnado sea materia de otro juicio o recurso pendiente de resolución (litispendencia).*
 - ⇒ *Que el acto pueda impugnarse por algún otro medio de defensa, salvo que su interposición sea de carácter opcional.*
 - ⇒ *Que el acto impugnado sea conexo a otros actos que hayan sido combatidos por otros medios de defensa (conexidad).*
 - ⇒ *Que el acto impugnado haya sido combatido en un procedimiento judicial.*
 - ⇒ *Que el acto impugnado consista en un Reglamento.*
 - ⇒ *Que en la demanda no se hagan valer conceptos de impugnación en contra del acto administrativo combatido.*
 - ⇒ *Que de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.*
 - ⇒ *Que en los casos específicos que establece la Ley, el acto administrativo pueda impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, y cuando la decisión emane de mecanismos alternativos de solución de controversias.*
 - ⇒ *Que el acto administrativo impugnado consista en resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, que hayan determinado impuestos y sus accesorios, y cuyo cobro y recaudación haya sido solicitado a las autoridades fiscales mexicanas, excepto cuando dichos actos contengan vicios de legalidad propios.*
 - ⇒ *En los demás casos, en que la improcedencia resulte de alguna otra disposición de esa Ley o de una ley fiscal o administrativa.*

Ahora bien, si la *demanda* cumple con todos los requisitos de procedencia a los que nos hemos referido, sean estos subsanables o no, se procede a la *admisión de la demanda*, y formalmente se inicia el juicio contencioso administrativo federal, para lo cual, el siguiente paso será la *apertura de una fase de instrucción*.

B) *Fase de instrucción.* Esta fase dará inicio una vez que se haya admitido a trámite la *demanda*; y concluirá con el cierre de la misma, a fin de que el órgano jurisdiccional dicte la Sentencia correspondiente.

La *fase de instrucción* tiene como propósito ilustrar al juzgador de los elementos necesarios para la resolución del conflicto; y para que esto suceda, en la instrucción deben suscitarse tres etapas fundamentales, las cuales podemos dividir en:

a) *Una etapa postulatoria.* Etapa que tendrá por finalidad que ante el órgano juzgador, las partes exhiban todas las actuaciones tendientes a demostrar sus argumentos y a desvirtuar el de los contrarios; y por excepción, el órgano juzgador podrá allegarse de los elementos que considere necesarios para mejor proveer en su actuación. Esta etapa procesal comprende los siguientes actos:

- *Un acuerdo admisorio de la demanda.* Proveído emitido por el órgano juzgador, en el que admite a trámite la *demanda de nulidad* promovida, así como las pruebas aportadas por el accionante, proveyendo lo necesario para su desahogo. En la misma actuación, se hará el emplazamiento de las demás partes, conforme a lo previsto por el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 198 del Código Tributario) (autoridad demandada, particular a quien favorezca el acto impugnado, titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en el juicio con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación fiscal y el tercero interesado). Estos sujetos, una vez emplazados, contarán con el término legal de cuarenta y cinco días hábiles posteriores a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acuerdo, para realizar su contestación correspondiente o para hacer valer sus argumentos con la finalidad de desvirtuar el derecho del actor.

Asimismo, en este acuerdo se podrán decretar las *medidas cautelares provisionales* que se hayan solicitado, pudiendo consistir éstas, en la *suspensión provisional de los efectos del acto impugnado*, o bien, en cualquier otra *medida cautelar provisional* que tenga por objeto mantener la situación de hecho existente, que impidan que el acto impugnado pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al actor, en tanto se resuelve, de manera definitiva, la suspensión o medida cautelar solicitada.

Dichas *medidas provisionales* podrán decretarse a solicitud del accionante (*principio dispositivo*), dando lugar a la tramitación de un incidente denominado “de petición de medidas cautelares” o a un incidente denominado “de suspensión de los efectos del acto impugnado”, debiendo otorgar garantía y contragarantía suficientes, cuando exista el riesgo de afectar los derechos de terceros; o bien, por disposición *oficiosa* del juzgador, en cuyo caso se entiende, no será necesaria la tramitación de un incidente.

Las anteriores medidas también podrán dictarse en cualquier parte del procedimiento y hasta antes de que quede cerrada la instrucción, a solicitud de cualquiera de las partes, o bien, de oficio por el órgano juzgador (artículos 24 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

- *La contestación a la demanda y el acuerdo de trámite.* Dentro del plazo aludido de los cuarenta y cinco días posteriores al emplazamiento, las partes emplazadas en el juicio, sean éstas las autoridades demandadas, el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, el tercero interesado o el particular beneficiado por el acto impugnado (conforme al artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), podrán apersonarse en el juicio; teniendo la oportunidad

de desvirtuar los hechos y esgrimir los agravios expuestos por el demandante, así como oponer las excepciones que estimen convenientes con la finalidad de que el juicio se *sobresea* (término que será estudiado más adelante).

Humberto Briseño Sierra¹³, al respecto señala, que el demandado en su contestación, puede asumir diversas posturas frente a la *pretensión* del actor, de las cuales, la más común evidentemente es la *contrapretensión*, es decir, rebatir los hechos y el derecho expuesto por el accionante, haciendo valer “defensas”¹⁴ y “excepciones”¹⁵; sin embargo, hay otras posturas tales como el *allanamiento*, en la que el demandado se adhiere a la *pretensión* del actor; el *reconocimiento*, en la que el demandado se adhiere a la veracidad de los hechos aducidos por su contraparte; *la confesión*, en la que el demandado se adhiere a las consideraciones de derecho exhibidas por el accionante; o la *contumacia o rebeldía*, en la que el demandado no presenta su contestación a la demanda dentro del término legal; situaciones todas en las que no se genera una pugna o contradicción real de intereses, sino sólo se aportan otros elementos que suponen mayores beneficios al accionante en la emisión de la Sentencia correspondiente, en el entendido de que la autoridad demandada, ya sea de forma expresa o implícita, reconocer la veracidad de algún aspecto expresado en la *demandada*.

- *La ampliación de la demanda y el acuerdo de trámite*. Existen supuestos dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que permiten que, una vez admitida la demanda y contestada la misma, dentro de los veinte días siguientes, el

¹³ Briseño Sierra, Humberto. *Estudios de Derecho Procesal*, Volumen II, Editorial Cárdenas, México, 1980, p. 110.

¹⁴ Las *defensas* en materia procesal, son aquellos argumentos lógico-jurídicos tendientes a desvirtuar la *pretensión* del actor, ya sea en cuanto a los hechos, o ya sea en cuanto al derecho que presuntamente le asiste.

¹⁵ Las *excepciones* en materia procesal, son aquellos argumentos u obstáculos procesales que hace valer el demandado con el objeto de detener o dilatar el curso normal del juicio. Estas excepciones pueden consistir en los incidentes de previo y especial pronunciamiento o en las consideraciones jurídicas que impidan la emisión de la sentencia de *fondo* (causales de improcedencia y sobreseimiento).

actor pueda ampliar mediante otro escrito, los términos en que presentó su *demanda inicial*; por lo tanto, se considera que esta actuación es tan sólo una extensión del *derecho de acción* del demandante; misma que se da de forma excepcional, bajo los siguientes supuestos (artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes 210 del Código Fiscal de la Federación):

- ⇒ Cuando en el juicio se esté controvirtiendo una resolución “*negativa ficta*”.
- ⇒ Cuando derivado de la contestación a la demanda, el actor se entere del contenido del acto principal del cual emana la resolución impugnada, así como de su notificación (en este caso podrá ampliar su demanda en contra de dichos actos).
- ⇒ En los casos previstos por el artículo 16 de la Ley (antes 209-Bis del Código Fiscal de la Federación).
- ⇒ Cuando derivado de la contestación a la demanda, se introduzcan cuestiones que son desconocidas hasta ese entonces por el actor.
- ⇒ Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

La *negativa ficta* es una ficción que prevé la ley, consistente en que cualquier petición realizada por un particular y no contestada por la autoridad administrativa, dentro del plazo previsto por ley, se podrá entender contestada en sentido negativo, evitando que el particular quede en *estado de indefensión*, de tal suerte que podrá acudir a juicio impugnando esa ficción legal; sin embargo, toda vez que la *negativa ficta* no tiene base en ningún documento escrito, se ignoran los motivos y fundamentos de la resolución ficta, de tal suerte, que si en la *contestación a la demanda*, la autoridad expone dichos fundamentos y motivos, éstos podrán ser combatidos por la actora a través de la *ampliación* a la demanda.

El artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo actualmente prevé *dos hipótesis* ante las cuales es posible que el actor amplíe su demanda inicial: a) aquellos casos en que impugne la resolución administrativa principal y su *notificación*, para lo cual el actor deberá exponer sus argumentos en el mismo escrito inicial de demanda (fracción I); y b) aquellos casos en que manifieste desconocer, al momento de la presentación de la demanda, la *resolución administrativa* que pretende impugnar, de la cual sabe de su existencia a través de los actos de notificación o ejecución de la misma, por lo que, una vez exhibida dicha resolución por la autoridad a través de su contestación, el actor contará con la oportunidad de controvertirla, exponiendo nuevos conceptos de impugnación, mediante su *ampliación* a la demanda (fracción II).

- *La contestación a la ampliación de la demanda y el acuerdo de trámite.* Esta última actuación, también se suscita de forma excepcional y en la medida en que se dé *la ampliación de la demanda* en el juicio; y el demandado podrá adoptar por cualquiera de las posturas a las que nos hemos referido en el punto correlativo a la contestación (*contrapretensión, allanamiento, confesión, reconocimiento o rebeldía*).

b) *Una etapa probatoria.* Etapa que tendrá por finalidad desahogar los elementos de *prueba* que las partes hayan ofrecido dentro del juicio y que el órgano jurisdiccional haya recopilado de oficio, con la finalidad de que el juzgador pueda forjarse un criterio del asunto planteado.

Al respecto, es importante señalar, que al igual que en el recurso administrativo, esta etapa es algo difusa, en virtud de que las partes tienen la obligación establecida en ley, de ofrecer las pruebas que tengan en su poder desde el momento en que presentan la *demanda* (accionante) o en que se da *contestación* a la misma (autoridad demandada, titular de la dependencia u organismo descentralizado o tercero interesado); por lo tanto, esta etapa sólo amerita un trámite especial cuando se traten de pruebas, que por su naturaleza así lo requieran (testimonial o periciales), o bien, de pruebas que el juzgador considere necesarias desahogar, a fin de mejor proveer en el juicio (artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

c) *Una etapa de alegatos y del cierre de la instrucción.* Se considera la última de las etapas de la fase de instrucción dentro del juicio contencioso administrativo y tiene por finalidad que las partes expongan argumentos lógico-jurídicos que apoyen sus posturas en el juicio, pudiendo detallar aún más los puntos controvertidos en el litigio; a los cuales se le ha dado el término formal de “alegatos”, mismos que deben ser presentados por escrito, dentro del término de cinco días hábiles, posteriores a que se haya efectuado la última de las actuaciones en el juicio; entendiéndose que

desahogados o no, el Magistrado instructor deberá emitir el acuerdo correspondiente en el que declare cerrada la instrucción, y se procederá así, a la *fase resolutive*, en la que el órgano jurisdiccional emitirá su Sentencia (artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes 235 del Código Fiscal de la Federación).

C) *Fase resolutive*. Es considerada la última de las fases en el juicio contencioso administrativo federal, con la cual el órgano juzgador pone fin al *proceso administrativo*.

Ahora bien, antes de adentrarnos a la figura de la *Sentencia* como forma típica de extinción del juicio contencioso administrativo, es necesario remontarnos a las ideas de Rafael Bielsa¹⁴. Este autor divide en dos, las formas en que se puede poner fin al juicio contencioso administrativo, y que son a saber:

a) *La extinción jurisdiccional*. Esta modalidad es la más común, y se ve siempre reflejada a través de una *Sentencia* dictada por el órgano jurisdiccional, en la cual “se admite la pretensión del actor o recurrente, o se rechaza, total o parcialmente”¹⁵; es decir, a través de esta forma de extinción, el órgano jurisdiccional se adentra al estudio de la *pretensión* planteada, determinando si es fundada o no, y en consecuencia, declarando la nulidad de la resolución impugnada, o reconociendo su validez.

b) *La extinción no jurisdiccional*. Por partida contraria, esta modalidad se refiere a todos aquellos medios procesales (sean éstos *acuerdos o sentencias*) que

¹⁴ Bielsa, Rafael. *Sobre lo Contencioso Administrativo*, Editorial Castelli, Argentina, 1964, pp. 267 y sigs.

¹⁵ Bielsa, Rafael. *Sobre lo Contencioso Administrativo*, p. 301.

ponen fin al juicio contencioso administrativo, pero que no culminan en una sentencia que se adentre al estudio de la *pretensión* planteada en el juicio; sino que *desechan o sobreseen* la causa.

El *desechamiento* y el *sobreseimiento*, como hemos venido apuntando, impiden el estudio de *legalidad* del acto combatido, toda vez que se actualizan algunas o varias de las causales contenidas en los artículos 8º y 9º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación).

De una parte, las causales que provocan el *desechamiento* del juicio, están contenidas en el artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 202 del Código Tributario, mismas que fueron abordadas en puntos anteriores); mientras que las del *sobreseimiento* se encuentran previstas por el artículo 9º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 203 del mismo Código en cita); últimas que podemos sintetizar en las siguientes:

- ⇒ Por “*desistimiento*” del demandante.
- ⇒ Cuando en el juicio, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo 8º de la Ley (mismas que también dan lugar al *desechamiento*).
- ⇒ En caso de muerte del demandante, cuando su *pretensión* sea intransmisible o su muerte deje sin materia al proceso.
- ⇒ Si la autoridad deja “*sin efectos*” el acto impugnado, siempre y cuando se satisfaga la *pretensión* del demandante.

La palabra *desistimiento* proviene del verbo “desistir” que significa: “Abdicar o abandonar un derecho o acción procesal” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española); de tal suerte que, el *desistimiento* es una figura a través de la cual el accionante, una vez iniciado el proceso, se desiste ante el órgano jurisdiccional de la acción intentada, absteniéndose de la *pretensión* que planteó en el mismo, razón por la cual no procede entrar a su estudio a través de la Sentencia.

- ⇒ Si el juicio queda “sin materia”.
- ⇒ En los demás casos en que otras leyes así lo prevengan.

Precisado lo anterior, a continuación nos adentraremos al estudio de la figura procesal de la *Sentencia*, considerada como el medio típico de extinción jurisdiccional en el juicio contencioso administrativo federal.

2.7 La sentencia.

El medio típico de extinción jurisdiccional en el juicio contencioso administrativo federal es la *Sentencia*, cuya función principal es dar respuesta a la *pretensión* del justiciable, *estimando o desestimando* la misma; y en consecuencia, declarando *nulo* el acto administrativo o reconociendo la *validez* del mismo.

Ahora bien, la *sentencia jurisdiccional*, se compone medularmente de un sistema lógico-argumentativo con efectos jurídicos, generalmente estructurado a manera de *silogismos*, de donde se desprende, que (i) *la premisa mayor* es la norma jurídica aplicable al caso, (ii) *la premisa menor* corresponde a los hechos que conforman la base de la controversia, y (iii) *la conclusión* será el sentido al que se haya arribado en la *Sentencia*.

✍ La autoridad administrativa siempre tendrá la oportunidad de dejar *sin efectos* los actos que emita, de tal suerte que, si durante el proceso, la autoridad ejerce esta opción y satisface la pretensión del accionante, lo anterior implica que el *interés jurídico* del demandante haya quedado satisfecho, y en consecuencia, se sobresea en el juicio.

✍ Cuando el juicio queda *sin materia*, ello implica que se ha perdido el objeto de protección del mismo, es decir, se pierde irremediamente la situación de hecho o de derecho que se ha pretendido procurar a través de la interposición del juicio; lo que ocurre con frecuencia, cuando no se suspendieron los efectos del acto impugnado, o bien, cuando surgieron hechos extraordinarios que dieron lugar a que la materia del litigio se perdiera; situaciones que de suscitarse, dan lugar al *sobreseimiento* del juicio.

Asimismo, la Sentencia deberá estudiar todos los argumentos expuestos por las partes en el juicio; los que del lado del demandado, se fundaron en *defensas y excepciones*, y del lado del accionante, se fundaron en *causales de ilegalidad*, mismas que están previstas por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 238 del Código Fiscal de la Federación), y que se consideran conceptos a través de los cuales, se puede demostrar la ilegalidad del acto administrativo, pues tales requisitos derivan de la garantía de *legalidad* prevista por el artículo 16 Constitucional.

A continuación estudiaremos brevemente la influencia que tienen las *causales de ilegalidad*, en caso de resultar fundadas, sobre los términos en que puede ser dictada la Sentencia Jurisdiccional.

2.7.1 Las causales de ilegalidad del acto administrativo.

Las *causales de ilegalidad* no son más que el reflejo de los distintos requisitos o exigencias legales que debe contener todo *acto administrativo*, que se desprenden de la garantía de *legalidad* contenida en el artículo 16 de la Constitución Política Federal; y que se encuentran inmersas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 238 del Código Fiscal de la Federación), artículo que consagra en cinco las causales por las cuales un *acto administrativo* puede resultar *ilegal*, y son:

- ⇒ Incompetencia del funcionario que lo emitió, ordenó o tramitó,
- ⇒ Omisión de requisitos formales exigidos por las leyes (excepciones),
- ⇒ Vicios en el procedimiento de origen (excepciones),
- ⇒ Indebida aplicación de la ley, y
- ⇒ Desvío de poder en ejercicio de facultades discrecionales.

A) *Incompetencia del funcionario que lo emitió, ordenó o tramitó.* Señala el artículo 51, en su fracción I, que será causal de ilegalidad del acto administrativo combatido, aquél que haya sido emitido, ordenado o tramitado por un funcionario “incompetente”; pues se considera que es garantía constitucional que los actos de molestia sean emitidos por autoridades dotadas de facultades para hacerlo; y esta *competencia* no es más que aquel margen legal con el que cuenta el órgano administrativo para ejercer las atribuciones que le son concedidas por ley, mismas que serán otorgadas con base en criterios de grado, materia, territorio, tiempo o cuantía.

B) *Omisión de requisitos formales exigidos por las leyes.* Señala el artículo 51, en su fracción II, que será causal de ilegalidad del acto administrativo cuando en éste se hayan omitido los “requisitos formales exigidos por las leyes”, siempre que se afecten las “defensas” del particular, y esta afectación, a su vez, trascienda en el “sentido” de la resolución impugnada, es decir, sobre su *legalidad*.

En este sentido, es importante resaltar, que como *requisitos formales* deben entenderse todos aquellos elementos previstos en ley, que revisten la forma de los actos administrativos, a fin de garantizar seguridad jurídica al gobernado; de tal suerte que, de omitir alguno de estos elementos, se corre el riesgo de lesionar las *defensas* del administrado, o incluso, afectar sobre la legalidad del acto mismo.

Como ejemplos encontramos el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que establece los requisitos formales en los actos de carácter fiscal, y que consisten en los siguientes:

- ⇒ *Que conste por escrito o documento digital,*
- ⇒ *Que señale la autoridad que lo emite,*
- ⇒ *Que esté fundado y motivado,*
- ⇒ *Que exprese el objeto legal o propósito de que se trate,*
- ⇒ *Que ostente la firma del funcionario competente, y*
- ⇒ *Que señale, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.*

Así también, encontramos otro ejemplo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en su artículo 3º dispone, que además de los elementos formales mencionados del Código Fiscal de la Federación (artículo 38), el acto administrativo que regula esta ley, también deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- ⇒ *Señalar lugar y fecha de expedición;*
- ⇒ *Señalar el número de expediente del que proviene el acto administrativo, así como la oficina en la que se puede consultar; y*
- ⇒ *Hacer mención de los recursos que procedan, en caso de ser recurrible el acto combatido.*

Es importante también destacar, que actualmente, la última parte del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone excepciones para la procedencia de esta causal de ilegalidad, precisando seis casos en los que se considera que las violaciones formales encontradas en los actos administrativos, no afectan las defensas del particular, ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, y por consiguiente, no hacen viable la causal de ilegalidad argüida en este sentido:

- ⇒ *Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que esta última se inicie con el destinatario de la orden.*
- ⇒ *Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada, la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya practicado en el domicilio indicado.*
- ⇒ *Cuando en el citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o su representante legal.*
- ⇒ *Cuando existan irregularidades en los citatorios o cualquier otro documento relacionado, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiéndolos oportunamente.*
- ⇒ *Cuando no se de a conocer al contribuyente visitado, el resultado de una compulsión a terceros, siempre que la resolución impugnada no se encuentre sustentada en dichos resultados.*
- ⇒ *Cuando no se valore una prueba para acreditar los hechos asentados en un oficio de observaciones o en el última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para tales efectos.*

C) *Vicios en el procedimiento de origen.* Señala el artículo 238, en su fracción III, que será causal de ilegalidad del acto administrativo, aquél que provenga de un procedimiento “viciado”, que afecte las “defensas” del particular y trascienda en el “sentido” de la resolución impugnada, es decir, sobre su *legalidad*.

La *violación al procedimiento de origen* se refiere medularmente a la serie de requisitos formales establecidos en ley, que no fueron observados durante la tramitación del acto administrativo, y que resultaban importantes a fin de garantizar seguridad jurídica al gobernado. De tal suerte que omitir algún requisito formal en el

procedimiento administrativo, traería como consecuencia que se afectaran las defensas del administrado, o incluso, que trascendiera en el sentido de la resolución impugnada.

Tales requisitos formales podemos encontrarlos previstos en cada uno de los ordenamientos que rijan el acto administrativo de que se trate, y en consecuencia, para estudiar la *legalidad en el procedimiento*, será necesario remitirnos al ordenamiento aplicable.

No obstante, nos hemos permitido sintetizar en *cuatro* los requisitos formales que deben ser observados en la mayor parte de los procedimientos administrativos previstos en la legislación mexicana, consistentes en los siguientes:

- ⇒ *Los actos que conformen el procedimiento deben ser debidamente notificados al particular,*
- ⇒ *Se le debe dar oportunidad de ofrecer y rendir pruebas,*
- ⇒ *Se le debe dar oportunidad de ofrecer defensas y argumentos; y*
- ⇒ *Se le debe hacer de su conocimiento, la resolución administrativa que culmine con el procedimiento, haciéndole saber los medios de defensa que procedan en su contra.*

Por último, de igual forma que en el anterior supuesto, operan las excepciones para la procedencia de esta causal de ilegalidad, con fundamento en los seis casos en los que se considera que las violaciones formales en el procedimiento administrativo de origen, no afectan las defensas del particular, ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, y por consiguiente, no hacen viable la causal de ilegalidad argüida en este sentido, mismas que invitamos a su lectura, a fin de evitar repeticiones inútiles.

D) *Indebida aplicación de la ley.* Señala el artículo 51, en su fracción IV, que será causal de ilegalidad del acto administrativo, cuando el mismo haya sido emitido en contra de lo dispuesto por la ley aplicable.

Esta es una de las causales de mayor trascendencia sobre la *legalidad* del acto administrativo, ya que tiene relación directa con el *fondo* del asunto, es decir, con la *razón jurídica* del acto; de tal suerte que, si la *razón* del acto no quedara acreditada conforme a derecho, entonces, el acto administrativo estaría viciado de nulidad.

Esta fracción, a su vez, fija varios supuestos en los que la autoridad administrativa puede incurrir en una indebida aplicación de la ley, ya sea por violaciones de *hecho o de derecho*.

Las violaciones de *hecho* pueden consistir en que los hechos que motivaron la emisión del acto administrativo impugnado no hayan sido realizados, que hayan sido distintos a los manifestados en la resolución administrativa, o que habiendo sucedido, se hayan apreciado de forma equivocada; de tal suerte que la aplicación de la ley resulta errónea.

Las violaciones de *derecho* pueden consistir en que el acto administrativo haya sido emitido en contravención a las normas aplicables o que haya sido emitido dejándose de aplicar las disposiciones correspondientes.

E) *Desvío de poder en ejercicio de facultades discrecionales.* La última de las fracciones del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (fracción V), señala que será causal de ilegalidad del acto administrativo, cuando habiéndose emitido en el ejercicio de *facultades discrecionales*, el acto no

corresponda a los “fines” para los cuales la ley le confirió dicha facultad a la autoridad administrativa; lo que comúnmente se conoce como “desvío de poder”.

El *desvío de poder* implica una actuación de la autoridad administrativa que va más allá de las facultades que le fueron asignadas, sin embargo, no se trata de cualquier tipo de facultades, sino de aquéllas que fueron otorgadas para ejercerse *discrecionalmente*, es decir, aquéllas que liberan a la autoridad administrativa para ejercer su actuación dentro de un margen legal.

Al respecto, Manuel Lucero Espinosa nos señala que las facultades discrecionales son “aquéllas consagradas por una norma jurídica en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinadas circunstancias de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer.”¹⁶

De tal suerte, que la trascendencia que tiene la ilegalidad en el “desvío del poder” es medularmente en su *finalidad u objeto*, pues si el acto administrativo a pesar de haber sido emitido en el ejercicio de facultades discrecionales, no cumple con las finalidades específicas para las que fue conferida, dicha actuación estará fuera del marco legal.

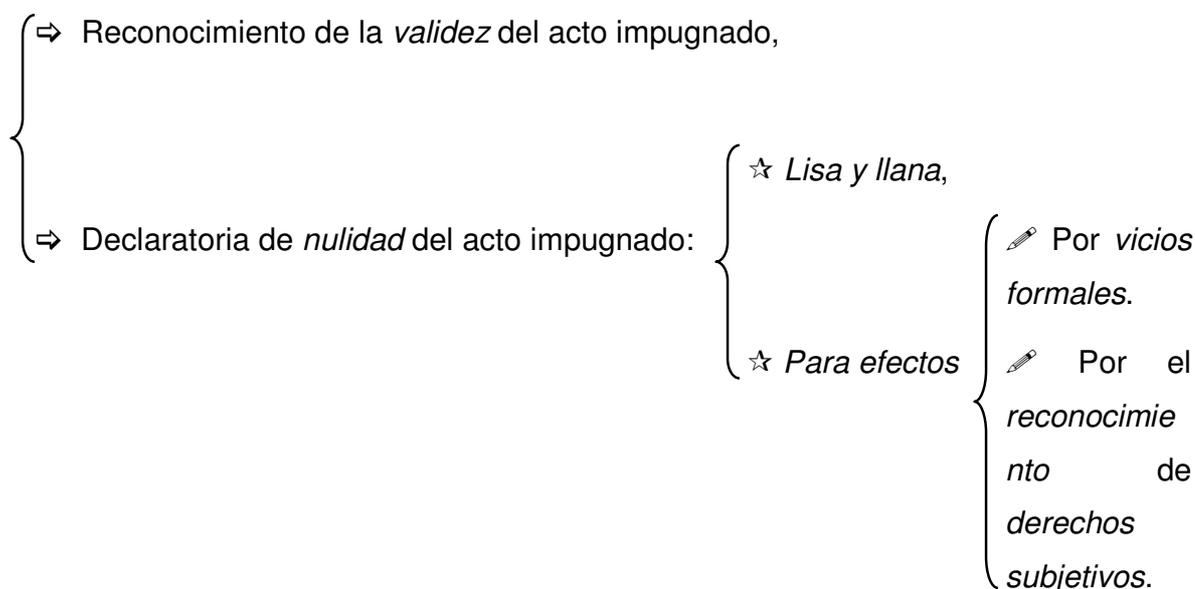
2.7.2 Los términos de la sentencia.

Ahora bien, las *causales de ilegalidad* que hemos invocado en el punto anterior, tienen influencia directa en los *términos* que puede adquirir la Sentencia Jurisdiccional;

¹⁶ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, p. 244.

mismos que pueden circunscribirse, básicamente, en el *reconocimiento* de la *validez* del acto administrativo impugnado, o bien, en la *declaratoria* de *nulidad* del mismo.

A mayor detalle, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 239 del Código Fiscal de la Federación) establece los *términos* que pueden adquirir las sentencias en el juicio contencioso administrativo federal, así como la relación que guardan éstas con las *causales de ilegalidad* estudiadas en el juicio. Tales términos pueden resumirse en los siguientes:



A) *Reconocimiento de la validez del acto administrativo impugnado.* El órgano jurisdiccional deberá reconocer la *validez* del acto impugnado, cuando del estudio de las *causales de ilegalidad*, se desprenda que ninguna de ellas resulta *fundada* o *suficiente* para acreditar la *pretensión* del actor; y en consecuencia, el Tribunal sólo tendrá como labor reconocer la *legalidad* del acto administrativo.

A mayor abundamiento, el acto administrativo cuenta con una *presunción de legalidad*, misma que deriva, primordialmente, del artículo 16 Constitucional, que 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”. De este precepto se desprende que la *legalidad* es un principio *sine qua non* de los actos administrativos, de tal suerte que cualquier acto de autoridad debe cumplir como requisitos mínimos, el ser emitido por autoridad *competente, fundado y motivado*, y expresando la *causa legal* que dio origen al mismo.

No obstante, debido al error humano, es posible que estas condicionantes no siempre se cumpla, lo que da lugar a que se ponga en duda dicha *legalidad*; y consecuentemente, se lleve a cabo un procedimiento, como lo es el contencioso-administrativo, en donde debe probarse la *legalidad* del acto, de lo contrario se desvirtúa la *presunción* asignada, incurriendo en la ilegalidad.

Existen legislaciones que previenen expresamente la *presunción de la legalidad* de los actos administrativos, tales como el *Código Fiscal de la Federación*, mismo que en su artículo 68, dispone: “*Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho*”; asimismo, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* establece en su artículo 8º, que: “*El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso*”.

De tal suerte que para que un acto administrativo se considere *ilegal* o *inválido* conforme a la norma *jurídica*, es necesario que se demuestre tal situación, que de no

acontecer, daría lugar a que se reconociera la *legalidad* de dicho acto, toda vez que la norma ha asignado una *presunción de legalidad* al mismo.

B) *Declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado.* Contrario a lo anterior, el órgano jurisdiccional *declarará* la *nulidad* de la actuación impugnada, cuando del estudio de las *causales de ilegalidad*, se desprenda han resultado *fundadas* y *suficientes* una o algunas de las mismas, para acreditar la *pretensión* del actor; y en esta medida, se dará un alcance a la *nulidad* declarada, en los términos siguientes:

a) *Nulidad lisa y llana.* Ésta encuentra su fundamento en lo previsto por el artículo 52, fracciones II y V, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 239 del Código Fiscal de la Federación), que implica que en el juicio han resultado fundadas una o varias de las *causales de ilegalidad* previstas básicamente en las fracciones I, IV y V, del artículo 51 de la Ley (antes 238 del Código Tributario), que se refieren a la *incompetencia* del funcionario que *emitió, ordenó o tramitó* el acto administrativo impugnado, a la *indebida aplicación de la ley* y al “desvío de poder” de la autoridad en el ejercicio de *facultades discrecionales*.

Ahora bien, se ha concebido clásicamente, que la *nulidad lisa y llana* tiene como consecuencias jurídicas: (i) dejar sin efectos el acto administrativo impugnado, (ii) retrotraer los efectos provocados por el acto anulado al momento de su emisión e (iii) impedir que con posterioridad, la autoridad administrativa vuelva a emitir actos por los mismos conceptos, en contra del sujeto afectado.

Lo anterior lo vemos reflejado en la tesis de jurisprudencia I.4.A. J/21, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Marzo de 2003, página 1534; cuyo rubro y texto es el siguiente:

NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS. Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza, en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva y, en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el examen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio casado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

(El subrayado es de esta sustentante)

Este tipo de nulidad es al que la doctrina ha identificado con el *juicio contencioso administrativo objetivo* o *de simple anulación*, toda vez que en este caso, la labor del juzgador se limita a evaluar la legalidad del acto, y en su caso, a emitir sentencia *declarativa* de nulidad del mismo, sin ningún otro efecto *que las consecuencias jurídicas* ya anunciadas.

No obstante, la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo actualmente señala en su artículo 57, fracción I, inciso a), que tratándose de la causal de ilegalidad de *incompetencia de la autoridad administrativa*, quedará a discreción de la autoridad “competente” iniciar un nuevo procedimiento, siempre y cuando no hayan caducado sus facultades.

Lo anterior, a juicio del legislador, constituye una *excepción* a las *consecuencias jurídicas* asignadas a la *nulidad lisa y llana* que se declare por *incompetencia* de la autoridad, en el entendido de que se deja a discreción de la autoridad “competente” iniciar un nuevo procedimiento; sin embargo, debe advertirse que, a nuestra consideración, esta situación en realidad no constituye una *excepción*, en la medida en que las facultades para iniciar un nuevo procedimiento ahora por la autoridad *competente*, constituyen causas normadas por la ley, que quedan fuera de los *alcances* de la sentencia jurisdiccional.

En efecto, muy brevemente podemos advertir que en aquellos casos en que en el juicio haya quedado acreditada la *incompetencia* de la autoridad administrativa, el efecto natural en la sentencia, al tratarse de un vicio *insubsanable*, es la declaratoria de la *nulidad lisa y llana* del acto administrativo impugnado; sin embargo, debe entenderse que dicha nulidad contrae como una de sus *consecuencias jurídicas*, un *impedimento* para que la *autoridad que fue señalada como “incompetente”*, pueda volver a emitir actos por los mismos conceptos, en contra del sujeto afectado; pues es evidente que la sentencia sólo vincula a la autoridad *incompetente*, y no así a la que cuenta con sus facultades concedidas por ley, para iniciar, si así lo quiere, un nuevo procedimiento por los mismos conceptos, siempre que se encuentre dentro del término previsto por ley.

De tal suerte que, a nuestra consideración, la *excepción* a la que alude el texto legal en estudio, resulta *innecesaria*, tomando en cuenta que esto ya ha sido tema discutido por los órganos judiciales de nuestro país, mismos que han determinado que en aquellos casos en que la ilegalidad de lugar a la declaratoria de una *nulidad lisa y llana* (como lo sería el caso de la *incompetencia* de la autoridad administrativa), e incluso, *una nulidad para efectos*; pero todavía se sigan conservando las *facultades discrecionales* de la autoridad, por disposición de la ley; a dicha nulidad podrá

denominarse como una *nulidad sin adjetivos*, pues no atiende estrictamente a los *términos* de una *nulidad para efectos*, en el entendido de que el asunto no obliga a una *condena* de *dar, hacer o no hacer* a la autoridad administrativa; pero tampoco la limita para emitir un nuevo acto o tramitar un nuevo procedimiento en contra del mismo sujeto, en los *términos* de una *nulidad lisa y llana*; por lo que se respeta la libertad de actuación de la autoridad administrativa hacia el futuro.

Tiene sustento lo anterior, en lo comprendido por la tesis de jurisprudencia I.13º.A. J/1, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Mayo de 2001, página 972; tesis que si bien en el caso específico, atiende a violaciones de carácter *formal*, también resulta aplicable a las violaciones de *fondo* del acto administrativo; en virtud de que también en este último supuesto puede presentarse el ejercicio de *facultades discrecionales* de la autoridad. El rubro y texto de la tesis es del tenor siguiente:

NULIDAD LISA Y LLANA Y NULIDAD PARA EFECTOS RESPECTO DE ACTOS EMANADOS DE FACULTADES DISCRECIONALES. EXACTA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 89/99, DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *De las consideraciones que informan la ejecutoria de la contradicción de tesis 6/98, fallada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cual emanó la jurisprudencia 2a./J. 89/99, de rubro: "ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN SU EMISIÓN, DEBE SER DECLARADA CON FUNDAMENTO EN LA PARTE FINAL DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", se advierte que cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de actos que deriven de facultades discrecionales, respecto de los cuales se haya actualizado la causal de nulidad contenida en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, la nulidad que se declare no debe ser lisa y llana, pues con ello se atentaría contra la facultad discrecional con que cuentan las autoridades hacendarias, pero tampoco puede ser para efectos, pues se estaría obligando a la autoridad a emitir un acto en perjuicio del particular. Por lo tanto, la nulidad deberá ser decretada en términos del artículo 239, fracción III, in fine, para el único efecto de*

dejar insubsistente la resolución combatida, sin perjuicio de que la autoridad pueda, si procede, ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación, pero sin que se encuentre obligada a ello por virtud de la sentencia de nulidad.

(El subrayado es de esta sustentante)

b) *Nulidad para efectos.* A diferencia de la *nulidad lisa y llana*, se encuentra este tipo de nulidad que además de *anular* el acto administrativo impugnado, con todas sus *consecuencias jurídicas*; obliga a la autoridad a una *condena de dar, hacer o no hacer*, en relación con el asunto dilucidado en la etapa jurisdiccional, provocándose así un *reenvío*, a través del cual, la autoridad debe dar cabal cumplimiento a los *términos* de la sentencia jurisdiccional.

En efecto, el *reenvío*, como más adelante abundaremos, es un *efecto* que se puede asignar a las resoluciones jurisdiccionales, a fin de dar cabal cumplimiento a las mismas, lo que puede suscitarse con el propósito de garantizar la *seguridad jurídica* al justiciable, dando plena satisfacción a su *pretensión procesal*.

En este sentido, debe hacerse la distinción entre la *nulidad para efectos* que se dicta en la sentencia, por *vicios formales*; y la *nulidad para efectos* que se dicta en la sentencia, por el *reconocimiento de derechos subjetivos*.

Respecto a la *nulidad para efectos* que se dicta en la sentencia por *vicios formales*, ésta encuentra su fundamento en lo previsto por el artículo 52, fracción IV, en relación con el diverso 51, fracciones II y III, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación); referentes en específico, a las *causales de ilegalidad* por la *omisión de requisitos formales* del acto administrativo impugnado o a la *violación del procedimiento*

del que derive el mismo, siempre y cuando se afecten las *defensas* del particular y trascienda en el *sentido* del acto, lo que dará como resultado que se declare la nulidad del mismo, para el *efecto* de que la autoridad administrativa emita otro, o bien, reponga el procedimiento administrativo, subsanado los *vicios formales* que se vulneraron.

De tal suerte que podemos decir que la *nulidad para efectos por vicios formales*, trae como consecuencias jurídicas: (i) dejar sin efectos el acto administrativo impugnado, (ii) retrotraer los efectos provocados por el acto anulado al momento de su emisión y (iii) una obligación de *dar, hacer o no hacer* para la autoridad administrativa, lo que implica regresar el asunto a dicha autoridad, para que ésta subsane la irregularidad *formal* detectada, ya sea *reponiendo el procedimiento administrativo* de donde deriva el acto, o bien, emitiendo un nuevo *acto administrativo* que sustituya el viciado.

Las anteriores consecuencias resultan evidentes, pues la ilegalidad detectada atiende a *violaciones formales*, es decir, en estos casos los vicios de legalidad son *subsanales*, toda vez que lo que queda acreditado en el juicio es que se afectaron las *defensas jurídicas* del particular, lo que indirectamente incide en el *sentido* de la actuación impugnada; dando lugar a que la autoridad administrativa pueda emitir una nueva resolución, con libertad de actuación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P/J. 44/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 52; se ha pronunciado en el sentido de que la denominada *nulidad para efectos*, resulta acorde a lo establecido en el artículo 16 Constitucional, pues por su *especial naturaleza*, contrae la necesidad de generar un *reenvío*, mismo que tendrá como propósito preservar la garantía de *seguridad jurídica* al justiciable, ya sea a través de la emisión de un nuevo acto, o bien, mediante la

reposición de un procedimiento. La tesis a la que aludimos es del rubro y texto siguiente:

SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DICTARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Lo dispuesto en la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación puede emitir una sentencia de nulidad para efectos, es decir, indicándole a la autoridad administrativa los lineamientos que debe seguir, resulta, en términos generales, congruente con la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente ese tribunal, que se matiza, en relación con ciertos actos, como de mera anulación y, en cuanto a otros, de plena jurisdicción, por lo cual debe contar con facultades no sólo para anular las resoluciones definitivas impugnadas, cuando esto sea procedente, sino también para determinar, en ciertos casos, la forma de reparación de la violación cometida por la autoridad administrativa. Además, se identifica que esa disposición legal tiene como propósito fundamental preservar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, brindando certeza a los fallos dictados en ese procedimiento contencioso al informar a la autoridad, cuando tenga que emitir un acto en sustitución del impugnado, el sentido en que debe respetar los derechos del demandante, lo que también evita la promoción interminable de juicios de nulidad respecto de una misma materia pues, estando vinculada la autoridad a proceder en determinada forma, no podrá seguir otro camino que le lleve a una nueva violación a los derechos del gobernado.

(El subrayado es de esta sustentante)

Ahora bien, el propio artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su última parte, establece varios supuestos en los que, para fines de esta declaratoria de *nulidad para efectos por vicios formales*, no debe considerarse que la violación *formal* detectada, afecta las *defensas jurídicas* del justiciable, y por tanto, no trasciende en el *sentido* de la actuación impugnada, resumiéndose en las siguientes:

- ⇒ Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- ⇒ Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- ⇒ Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- ⇒ Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.
- ⇒ Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.
- ⇒ Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

No obstante, debe considerarse que esta lista es *enunciativa* y no *limitativa*, pues dentro de esta *excepción* pueden encontrarse otros sin número de supuestos, que dada su naturaleza, tampoco trascienden en las *defensas jurídicas* del administrado, y por lo tanto, en el *sentido* de la actuación impugnada; tales como la presencia de *vicios formales* en la *notificación* de una actuación administrativa, siempre que la diligencia se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal, por citar un ejemplo, entre otros.

Luego, respecto a la *nullidad para efectos* que se dicta en la sentencia por virtud del *reconocimiento de derechos subjetivos*; ésta encuentra su fundamento en lo

previsto por el artículo 52, fracción V, incisos a) y b), en relación con el diverso 51, fracciones I, IV y V, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación); referentes en específico, en las *causales de ilegalidad* relativas a la *incompetencia* del funcionario que haya *emitido, tramitado u ordenado* el acto impugnado, la *indebida aplicación de la ley* o el “desvío de poder” en el ejercicio de las *facultades discrecionales*; lo que dará como resultado que se declare la *nulidad* de dicho acto, resolviendo además sobre el *reconocimiento* de un *derecho subjetivo*, y obligando a su vez a la autoridad administrativa, para que lleve a cabo una *condena de dar, hacer o no hacer*, a fin de hacer efectivo el *derecho subjetivo* reconocido, y satisfacer plenamente la *pretensión* del justiciable.

La *nulidad para efectos* que se dicte por virtud del *reconocimiento de derechos subjetivos*⁴, tiene por objetivo brindar mayor *seguridad jurídica* al justiciable, a través de una resolución que de plena satisfacción a sus *pretensiones*; de tal suerte que, si en el juicio contencioso administrativo quedó plenamente acreditada la ilegalidad del acto por vicios que inciden directamente en el *sentido* del acto administrativo impugnado (conocido también como vicios de *fondo*), y a su vez, se hace un pronunciamiento en relación con el *reconocimiento* de algún *derecho subjetivo*; es evidente que en estos casos, es necesario que el órgano juzgador obligue a la autoridad administrativa para que realice los actos conducentes que permitan el *ejercicio* de tal derecho, pues por regla general, lo que pretende el justiciable, a través de este tipo de sentencias, es que se le permita el ejercicio de su *derecho* en el ámbito administrativo.

⁴ Se entiende como *derechos subjetivos* para efectos del *contencioso-administrativo*, aquellos derechos inherentes al sujeto pero de carácter *sustancial*, que en este caso, no fueron reconocidos, otorgados o restituidos por la autoridad en la etapa administrativa, y que ahora se solicitan en la vía jurisdiccional; por lo que de resultar acreditado su derecho, en la sentencia debe obligarse a la autoridad para que realice todas las actuaciones conducentes a *reconocer, restituir u otorgar* tal derecho, ya sea a través del reinicio de un procedimiento, o bien, con un pronunciamiento *adicional* en el que se comprometa a *dar, hacer o no hacer* en beneficio del que resultó afectado.

Por lo tanto, podemos decir que la *nulidad para efectos por el reconocimiento de derechos subjetivos*, trae como consecuencias jurídicas: (i) dejar sin efectos el acto administrativo impugnado, (ii) retrotraer los efectos provocados por el acto anulado al momento de su emisión, (iii) un pronunciamiento adicional en relación con el *reconocimiento de un derecho subjetivo* y (iv) la correlativa *condena* para la autoridad administrativa, que consiste en una obligación *de dar, hacer o no hacer*, a fin de permitir el ejercicio del *derecho subjetivo*.

Este tipo de *nulidad*, la doctrina lo ha identificado con el *juicio contencioso administrativo subjetivo* o de *plena jurisdicción*, toda vez que, contrario a la *nulidad lisa y llana* (identificada con el juicio contencioso administrativo *objetivo* o de *simple anulación*), amerita un pronunciamiento adicional y distinto a la *anulación*, relativo, en específico, al *reconocimiento de un derecho subjetivo*, y su correlativo acto de *condena*, que traen como efecto una obligación para la autoridad de *dar, hacer o no hacer*, a fin de permitir el ejercicio de tal *derecho* en el ámbito administrativo.

Ahora bien, no debemos pasar inadvertido, que las fracciones III y IV, primer párrafo, última parte, del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, disponen, en términos muy genéricos, que el órgano juzgador también podrá anular la actuación administrativa impugnada, señalando de forma muy precisa, la *forma y términos* en que la autoridad deberá cumplir con la sentencia; por lo que, se entiende, el legislador deja abierta la posibilidad de que en otros casos, puedan presentarse las sentencias de *nulidad para efectos*, en las que es posible el *reenvío* del asunto a la sede administrativa, a fin de satisfacer plenamente la *pretensión* del justiciable.

Por último, resulta hacer un especial *énfasis* sobre los *términos y alcances* que podrá adquirir la sentencia en el contencioso-administrativo, cuando se esté ante la

impugnación de *actos administrativos generales*, que resulta de la nueva competencia material con que actualmente cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, consideramos, dada la naturaleza de los *actos administrativos generales*, impugnables en el juicio contencioso administrativo (tales como acuerdos, decretos, circulares, normas generales, etcétera); los *términos y efectos* de la sentencia deberán ser específicos, pues los *alcances* que tenga la sentencia deberán ir encaminados a dejar sin efectos el *acto administrativo general sólo en relación con el sujeto afectado*; debiendo anular los efectos que se hayan derivado del mismo, cuando también se haya impugnado por su primer acto de aplicación.

Por lo tanto, consideramos que en estos casos, *el efecto de considerar un acto administrativo general como ilegal, será simplemente para que cesen los efectos o consecuencias jurídicas que dicho acto generó en relación con el particular.*

Sin embargo, consideramos, la ley de la materia en este sentido resulta muy *ambigua*, pues no obstante en la fracción V, inciso c), del artículo 52, se establece que en los casos en que se declare la nulidad de un “acto” o resolución administrativa, deberán cesar los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, incluyendo el primer acto de aplicación, sin que existan otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate; tal señalamiento resulta, a nuestro criterio, muy *genérico*; pues omite establecer los supuestos de ilegalidad que podrán generar dichas *consecuencias jurídicas*, quedando al arbitrio del juzgador determinar los *alcances* de la sentencia en relación con la impugnación de *actos administrativos generales*, atendiendo a las diversas *causales de ilegalidad* que se invoquen en el juicio; por lo que sostenemos desde ahora, esto será

objeto de múltiples interpretaciones por parte del Tribunal Administrativo y del Poder Judicial.

2.8 Distinción con los recursos administrativos.

Conforme a lo estudiado en estos dos primeros Capítulos, podemos concluir que la diferencia fundamental entre la figura del *recurso administrativo* y el *juicio contencioso administrativo*, es el carácter de *autotutela* del primero, contra el carácter *jurisdiccional* del segundo.

En efecto, como consideramos en el Capítulo Primero de la presente investigación, el *recurso administrativo*, es un medio de *autotutela* de la Administración Pública, en la medida en que constituye una *facultad* o *privilegio* del que se encuentran investidos los órganos de la Administración Pública, para llevar a cabo la *revisión* de sus propias actuaciones, a fin de *revocar, modificar o confirmar* las mismas, conforme a la *legalidad administrativa*, y sin la intervención de órganos ajenos a su estructura.

Asimismo, realizamos diversas *críticas* a los efectos que actualmente tiene el *recurso administrativo* en las relaciones jurídico-administrativas del Estado, pues consideramos se han venido observando una serie de irregularidades que hacen *lento y difícil* el acceso a los medios de impartición de justicia; exponiendo como ejemplos, los cambios significativos que se han venido presentando desde su incursión en la legislación administrativa mexicana (1917), tales como la tendencia legislativa a desarraigar su carácter de *obligatorio*, para considerarlos de agotamiento *optativo*; su tendencia a la *unificación*, es decir, la intención de concentrar en unos cuantos el número de recursos administrativos regulados a nivel federal; el establecimiento de *criterios de aplicación obligatorios* para la autoridad administrativa, a fin de resolver adecuadamente el recurso planteado; o bien, la imposición de *sanciones a los*

servidores públicos, de carácter administrativo y penal, ante el incumplimiento de las diversas disposiciones legales, así como de los distintos criterios de interpretación que sean sostenidos por las dependencias de la Administración Pública Federal.

Conforme a lo anterior, concluimos, el impacto que ha tenido la figura del *recurso administrativo* en nuestro país, está muy lejos de los propósitos planteados por el legislador, pues este medio de control se lleva a nivel *interno*, lo que hace que esta figura adolezca de irregularidades constantes, y que en muchos de los casos hagan ineficiente o nugatorio el acceso a los medios de impartición de justicia en nuestro país.

En contraste con la figura del *recurso administrativo*, se encuentra el *juicio contencioso administrativo*, que como abundamos en apartados anteriores, constituye un medio de control *jurisdiccional*, pues es a través de un órgano investido de *jurisdicción* como se lleva a cabo la *revisión* del acto administrativo.

Lo anterior resulta relevante, puesto que la *jurisdicción* implica una “*atribución-deber*” conferida por el Estado a órganos especializados, que les permite dilucidar controversias suscitadas entre los diversos agentes de la sociedad, tales como los órganos de gobierno y los particulares, garantizando su *autonomía* e *imparcialidad* en la resolución del conflicto; lo que a su vez, encuentra sustento en la garantía de *impartición de justicia* consagrada a través de los artículos 14 y 17 Constitucional, ya estudiados en apartados anteriores.

En este sentido, conviene destacar la definición que del término hace el maestro Eleazar Gómez Rodríguez, en su libro “Poder Judicial y Proceso Administrativo”, señalando que “La jurisdicción es una función estatal básica, una de las fórmulas en que se manifiesta el poder del Estado sustentado en la clásica trilogía de funciones y correlativos tres poderes... la actividad por la cual se resuelve un conflicto a la luz de la

justicia, constituye esencialmente función jurisdiccional.”¹⁷

Conforme a lo anterior, podemos decir que *el juicio contencioso administrativo es un medio de control jurisdiccional, en la medida en que a través de éste, se ejerce una función estatal básica, consistente en la resolución de conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares, por virtud de la actuación administrativa, de forma autónoma e imparcial.*

En nuestro país, como ya hemos abundado, el juicio contencioso administrativo se lleva a través de un Tribunal de carácter “administrativo”, cuya connotación atiende a razones históricas derivadas del Derecho francés, en específico, de la figura del *Consejo de Estado*, órgano que originalmente fue contemplado dentro de la propia estructura administrativa, y quien actualmente sigue llevando a cabo, entre otras funciones, el control de la *legalidad administrativa*; lo que primero se dio de forma *retenida*, es decir, siendo el *Consejo de Estado* un simple asesor del Rey, a quien quedaba reservada la decisión sobre la revisión planteada; y después de forma *delegada*, lo que se dio con el transcurso del tiempo, y permitió que el *Consejo de Estado Francés* adquiriera una fuerza tal, hasta convertirse en un auténtico órgano con funciones de carácter *jurisdiccional*.

Abundando un poco en lo anterior, como también ha sido objeto de estudio en la presente investigación, el *Consejo de Estado Francés*, en materia contencioso-administrativa, conoce principalmente de cuatro tipos de *procedimientos*¹⁸:

¹⁷ Gómez Rodríguez, Eleazar. *Poder Judicial y Proceso Administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1966, p. 7.

¹⁸ Márquez Gómez, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*, 1ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pp. 149 y 150.

I) *Un contencioso de anulación u objetivo*; que se encarga de controlar la legalidad de los actos administrativos, tutelando el cumplimiento de las normas jurídicas en los actos de la Administración; lo que se realiza a través de dos herramientas jurídicas básicas: a) el *recurso por exceso de poder*, encaminado a nulificar resoluciones por vicios de legalidad tales como la *incompetencia* de la autoridad, *violaciones formales* del procedimiento y *violaciones substanciales*; y b) el *recurso de desvío de poder*, por medio del cual se revisa la actuación generada por el ejercicio de *facultades discrecionales*, cuando haya sido emitida con intención ilegítima o fuera del marco de discrecionalidad que la ley concedió a dicha autoridad.

II) *Un contencioso de plena jurisdicción*; que persigue la protección de los *derechos públicos subjetivos* de los administrados, con la posibilidad de anular, confirmar e incluso modificar el acto impugnado, condenando a la autoridad a restituir el derecho vulnerado.

III) *Un contencioso de interpretación*; que comprende a su vez, a) el *recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales*, en el que se invita a las partes para que se dirijan a un juez administrativo para solucionar una cuestión litigiosa en materia administrativa como acto prejudicial; y b) el *recurso directo de interpretación*, en el cual se solicita directamente a un juez administrativo la interpretación de un acto o una resolución, ambos administrativos; y

IV) *Un contencioso de represión*; que sirve para aplicar sanciones a los particulares que no adaptan su conducta a las reglas de derecho administrativo.

Los dos primeros procedimientos (*contencioso de anulación u objetivo y de plena jurisdicción*) son similares a los llevados ante el Tribunal Administrativo en el juicio contencioso administrativo federal mexicano, toda vez que mediante el primero se lleva

a cabo un *juicio contencioso administrativo de simple anulación*, que tiene por objeto dejar sin efectos el acto impugnado, así como los efectos derivados del mismo; y mediante el segundo se lleva a cabo un *juicio contencioso administrativo de plena jurisdicción*, en la medida en que tiene por objeto dejar sin efectos el acto impugnado, así como los efectos derivados del mismo, adicionado con el *reconocimiento, otorgamiento o restitución de un derecho a favor del particular*, al haberse comprobado la violación del *derecho subjetivo*, lo que trae aparejada una sentencia de *condena* para la autoridad administrativa, a fin de que reconozca el derecho vulnerado y lleve a cabo las acciones necesarias para restituir el mismo.

Sin embargo, como ya ha sido estudiado, con la incursión de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los *términos y alcances* de las sentencias en el contencioso-administrativo han adquirido diversos matices, por lo que ahora esta postura clásica entre sentencias de *simple anulación y de plena jurisdicción* ha quedado obsoleta, frente a las nuevas modalidades que ha propuesto el legislador, a fin de satisfacer plenamente la *pretensión* del justiciable en esa vía y generar *certidumbre jurídica*.

Conforme a lo anterior, podemos concluir que la diferencia fundamental entre el juicio contencioso administrativo y el recurso, es que el primero implica un medio de control jurisdiccional, es decir, un medio de control ajeno a la Administración Pública y a los particulares, que permite la revisión de la actuación administrativa de forma autónoma e imparcial; mientras que el recurso administrativo, es un medio de autotutela administrativa, a través del cual la Administración Pública puede llevar a cabo la protección de sus intereses, permitiéndose revisar su propia actuación, a fin de modificarla, revocarla o confirmarla, sin la intervención de órganos ajenos a su estructura.

Lo anterior, hace evidente que el *recurso administrativo* puede ser susceptible de irregularidades, en la medida en que se permite que la Administración Pública sea juez y parte en dicho procedimiento (toda vez que es ella misma quien emite la actuación a revisar); a diferencia del *juicio contencioso administrativo*, en el que es un órgano ajeno a las partes, quien conoce de la controversia y lleva a cabo la *revisión* de la actuación administrativa.

Al respecto, conviene destacar lo escrito por el maestro Eleazar Gómez Rodríguez, en la obra antes citada, en el sentido de que “Esta revisión hecha por los órganos administrativos, constituye un valor importante como control jurídico; sin embargo, atendida la naturaleza jurídica de esta función pública, que persigue lo útil y no lo justo –sin desconocer su deber de respecto a la norma jurídica, -el logro de la juridicidad plena no se concibe auténticamente con estos controles internos. Por esta razón la realización y garantía de lo justo a un nivel igual que el jurisdiccional, no es posible conseguir con ellos. Y aún más, reafirmando lo expuesto con anterioridad, la existencia de controles jurídicos amplios y acabados dentro de la vía administrativa, puede atentar contra el principio esencial de la continuidad del servicio público. Por manera que, el control jurídico a priori e interno no goza de la virtualidad suficiente para garantizar el derecho en la vía administrativa.”¹⁹

De tal suerte que, sólo a través de la vía jurisdiccional, el particular tendrá acceso a un auténtico medio de impartición de justicia, quedando el recurso administrativo como una posibilidad con que cuenta la Administración Pública para controlar su actuación en una vía de autotutela y una forma más ágil de solucionar la inconformidad del particular.

¹⁹ Gómez Rodríguez, Eleazar. *Podér Judicial y Proceso Administrativo*, p. 29.

Ahora bien, desde el punto de vista procesal, también es importante destacar algunas distinciones entre las figuras estudiadas.

En primer lugar, señala el maestro Raúl Mario Mijares Jiménez, mientras el *juicio contencioso administrativo* representa la manifestación de un *auténtico conflicto de intereses (litigio)*, entre los órganos de la Administración Pública y los particulares, por la emisión de un acto administrativo, y cuya resolución queda a cargo de un órgano tercero (órgano jurisdiccional); en el *recurso administrativo no existe un auténtico conflicto de intereses (litigio)*, toda vez que la Administración Pública y el particular no se encuentran directamente enfrentadas, sino más bien vinculadas mediante un *procedimiento*, a través del cual se lleva a cabo la revisión de la actuación administrativa por parte de la propia Administración Pública; por lo que en todo caso, lo que existe es una relación de tipo *bipolar*, en la que “el particular comparece ante la autoridad administrativa, a solicitar la revisión de un acto de esta misma naturaleza, sin la intervención de ninguna otra persona, de donde se sigue que no existe controversia entre los partícipes de la relación jurídica derivada de la tramitación de un recurso”.²⁰

Derivado de lo anterior, una segunda distinción desde el punto de vista procesal, es que mientras el recurso administrativo se encuentra integrado de un *procedimiento administrativo*, es decir, del “medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración”²¹, que en este caso, culminará con la resolución del recurso administrativo; el juicio contencioso administrativo, se integra de un *proceso*, es decir, de un procedimiento con una finalidad específica, que lo constituye la *función jurisdiccional* (lo cual ha sido definido con anterioridad). En otras palabras, el *proceso* es “un conjunto de actos jurídicos realizados por el juez, las partes y otros sujetos

²⁰ Mijares Jiménez, Raúl Mario. La Ampliación de la Litis y La Reforma al Código Fiscal, Revista Lex Difusión y Análisis, 3ª época, Año II, Marzo 1996, número 9, p. 50.

²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p.235.

procesales, con el objeto de resolver las controversias que se suscitan con la aplicación de normas del derecho sustantivo”²², a lo que también se le conoce como *juicio*.

De tal suerte que si bien puede considerarse que todo *proceso* está compuesto de un *procedimiento*, en la medida en que el *proceso* también implica una serie de actos y formalidades seguidos para la consecución de un cierto fin, que es en este caso, la emisión de una *sentencia*; no todo *procedimiento* implica un *proceso*, pues para que esto último suceda es necesario se involucre el ejercicio de la función *jurisdiccional*, y en consecuencia, se realice la impartición de justicia por parte de los órganos del Estado expeditamente creados para tal función.

Una tercera distinción, es en cuanto a los mecanismos por virtud de los cuales pueden activarse estas vías; pues mientras el recurso administrativo se activa mediante el ejercicio de un *derecho*, en la medida en que la ley prevé la posibilidad de que el particular active el procedimiento (*principio dispositivo*); el juicio contencioso administrativo se activa mediante el ejercicio de una *acción*, es decir, mediante el “poder jurídico que tiene todo individuo como tal y en cuyo nombre es posible acudir ante los jueces en demanda de amparo de su pretensión”²³.

De tal suerte que podemos decir que para que el recurso administrativo se active, es necesario el agotamiento de un derecho del particular, que debe estar contemplado en ley, ya sea como forma obligatoria u opcional; mientras que para que el juicio contencioso administrativo se active, se requiere el agotamiento de una acción, lo que implica una facultad inherente del sujeto, que le permite deducir pretensiones frente a un órgano del Estado expeditamente creado para la función jurisdiccional; por lo que el ejercicio de esta potestad es una garantía que debe brindar el Estado sin excepción

²² Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, p. 199.

²³ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 10ª edición, Editorial Oxford, México, 2004, p. 96.

alguna a todos los individuos, a diferencia del recurso, cuyo agotamiento dependerá de que se encuentre previsto en ley, y de que se le conceda al particular la posibilidad de acudir a éste, ya sea de manera opcional u obligatoria, antes de acudir a las instancias jurisdiccionales.

Y como última distinción se encuentra la de la naturaleza y consecuencias de sus resoluciones; pues mientras el resultado del recurso administrativo, es una resolución de carácter *administrativo*, que tendrá fuerza vinculante para el Estado y el particular, en la medida en que queden satisfechos los intereses de este último y en la medida en que éste no acuda a las vías jurisdiccionales; el resultado del juicio contencioso administrativo, es una *sentencia*, cuya resolución adquiere fuerza vinculatoria por sí misma, pues tiene el carácter de *cosa juzgada*, es decir, de una *verdad legal* reconocida por el Estado, y a la cual deben someterse las partes una vez que haya quedado *firme* su contenido, esto es, que no se puedan interponer en su contra, otros medios de control legal a fin de obtener su revisión.

A fin de exponer más claramente las distinciones anteriores, nos atrevemos a proponer los siguientes gráficos:

CAPÍTULO III. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MATERIA DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

“El recurso administrativo supone ... la existencia de una decisión impugnada, de una impugnación por persona a quien el derecho objetivo reconozca como interesado directo, que la impugnación se haga ante una autoridad administrativa y que ésta deba proveer sobre el fondo de la controversia con una nueva decisión administrativa. Cuando la autoridad no sea administrativa sino judicial (aunque no forme parte del poder judicial)... no ha de hablarse de un recurso administrativo, sino de un procedimiento judicial de impugnación de una decisión administrativa.”

Antonio Carrillo Flores

3.1 Competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa federal.

Como se desprende de los Capítulos anteriores, la actuación administrativa es revisable, principalmente, a través de dos importantes medios de control legal, que lo son (i) los *recursos administrativos* y (ii) el *juicio contencioso administrativo*; último de los cuales cuenta con la característica adicional de tratarse de un medio de control *jurisdiccional*, con el que cuenta el justiciable para hacer efectiva su garantía de defensa jurídica, en términos de lo previsto por los artículos 14 y 17 de la Constitución Política Mexicana.

Ahora bien, respecto de esta última vía, es decir, de la jurisdicción contencioso-administrativa, a nivel federal, se encuentra regulada principalmente por dos ordenamientos legales, que son: (i) la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (antes Título VI del Código Fiscal de la Federación); y (ii) la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

Por un lado, la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, es el ordenamiento jurídico que actualmente regula el procedimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa federal. Esta Ley, como señalamos en el Capítulo anterior, fue publicada el 1º de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 1º de enero de 2006, derogando el Título VI del Código Fiscal de la Federación, y en su artículo Cuarto Transitorio dispone que los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Administrativo al momento de entrar en vigor dicha Ley, deberán seguirse tramitando conforme a las disposiciones vigentes al momento de la presentación de la demanda; por lo que, podemos entender que actualmente existen dos ordenamientos bajo los cuales se rige el procedimiento contencioso administrativo federal, por un lado, el Título VI del Código Fiscal de la Federación, para aquellos juicios presentados antes de entrar en vigor la nueva ley (es decir, antes del 31 de diciembre de 2005), y por otro lado, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, bajo la cual se registrarán los juicios presentados a partir de que entre en vigor la misma (es decir, a partir del 1º de enero de 2006).

Por otro lado, la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, es el ordenamiento jurídico, que por mandamiento constitucional (artículo 73, fracción XXIX-H), crea al órgano jurisdiccional, que a nivel federal, estará encargado de dirimir las controversias suscitadas en la rama administrativa. Este órgano jurisdiccional actualmente es denominado “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”. Asimismo, se establece la organización interna de este Tribunal, y se fija su competencia material y territorial para conocer de las controversias administrativas.

En este último sentido, conviene destacar la *competencia material* con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de los juicios ante

éste presentados. Dicha competencia debe cubrirse en dos sentidos, (i) una competencia material conforme a la *naturaleza* del acto impugnado, y (ii) una competencia material conforme al *acto de aplicación* que se impugne.

3.1.1 Conforme a la naturaleza del acto impugnado.

La *naturaleza* del acto administrativo impugnado en la jurisdicción contencioso-administrativa federal, es específica; toda vez que lo que se persigue en esta instancia, es dejar sin efectos un acto que afecte el *interés jurídico* del administrado, por la presunta ilegalidad del mismo. Por lo tanto, si bien todos los actos emanados de los órganos de la Administración Pública, desde el punto de vista formal, adquieren la naturaleza de ser *administrativos*, lo cierto es que no todos pueden provocar una afectación en los **intereses jurídicos** de los particulares, y en consecuencia, lo pueden legitimar para acudir a la instancia jurisdiccional.

Lo anterior ha sido establecido por la propia norma como un requisito para la procedencia del juicio contencioso administrativo federal, toda vez que el artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 202, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), aplicable a la materia, al tenor señala:

“Artículo 8o. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los *intereses jurídicos* del demandante.

II...” (El énfasis y subrayado es de esta sustentante)

Interpretado en sentido contrario el anterior precepto, se desprende que para que el juicio contencioso administrativo federal sea procedente, es medular que el acto administrativo que se impugne, pueda afectar, al menos potencialmente, los “intereses jurídicos” del accionante.

Ahora bien, el *interés jurídico*, desde el punto de vista gramatical, es definido por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española como “el provecho, ganancia o utilidad” (interés), “que atañe al derecho o se ajusta a él” (jurídico); por lo que, en términos generales, el *interés jurídico* es *cualquier beneficio que la ley prevenga a favor de los sujetos que son susceptibles de adquirirlos*.

En materia procesal, este término se encuentra íntimamente vinculado con los *derechos jurídicamente tutelados*; toda vez que la finalidad del *interés jurídico* es la protección de los derechos tutelados a través de la Constitución y de las leyes ordinarias; por lo que, ante la violación de los mismos, el gobernado cuenta con los medios legales, a fin de restablecer el derecho vulnerado.

Al respecto, es de destacarse el criterio de jurisprudencia VI.3º. J/26, sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito, y publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo VIII, Diciembre de 1991, página 117, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO. *De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es*

lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.

(El subrayado es de esta sustentante)

Luego, en la jurisdicción contencioso-administrativa federal, como hemos apuntado, el *interés jurídico* constituye un requisito de procedencia del juicio; por lo tanto, *sólo la persona que se considere lesionada en un derecho jurídicamente tutelado por las leyes ordinarias, puede acudir al juicio contencioso administrativo federal*; y así reclamar el restablecimiento de la legalidad, solicitando la anulación del acto administrativo combatido.

En concordancia con lo anterior, tanto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes Título VI del Código Fiscal de la Federación) como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establecen que la competencia material de dicho Tribunal, estará limitada a la *naturaleza* de los actos impugnables ante éste; que como hemos apuntado, se refiere a dos tipos de actos administrativos en específico, por un lado, las resoluciones administrativas de carácter **definitivo**, y por otro, los actos administrativos **generales**.

Por un lado, la *definitividad* es definida en términos generales, por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, como el adjetivo que significa “decidir, resolver o concluir”; por lo que desde un primer plano, el acto administrativo adquiere la calidad de *definitivo*, cuando el mismo haya *decidido, resuelto o concluido* una situación jurídica del particular (razón por la cual la ley en cita habla de *resoluciones administrativas*); y en consecuencia, se actualiza el *interés jurídico* del afectado, para acudir a la instancia jurisdiccional, en la defensa del derecho vulnerado.

No obstante lo anterior, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa va más allá de la connotación gramatical del término, pues le atañe el carácter de *definitivo*, a las resoluciones administrativas que *no admitan recurso administrativo para combatirlas*, o que su impugnación sea *optativa con otros medios de control legal*.

En efecto, el segundo párrafo del multicitado artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la letra establece que:

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

I a XV...

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 subrayado es de esta sustentante)

Por otro lado, la *generalidad* es definida por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española como “mayoría, muchedumbre o casi totalidad de los individuos u objetos que componen una clase o un todo sin determinación a personas o cosa particular” o “la vaguedad o falta de precisión en lo que se dice o escribe”; de tal suerte que un acto administrativo es *general* cuando este se emite de forma *impersonal e indeterminada* hacia un conjunto de sujetos que se coloquen bajo las hipótesis y consecuencias jurídicas que se establezcan en dicho acto.

Por lo tanto, si bien el acto administrativo *general* puede afectar el *interés jurídico* del particular, en la medida en que las hipótesis y consecuencias contenidas en este, afecten la esfera jurídica de los sujetos, lo cierto también es que esta afectación se hace de forma *impersonal e indirecta*.

Ahora bien, como ya ha sido estudiado en Capítulos anteriores, el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece los actos administrativos generales que podrá tener conocimiento el Tribunal a través del juicio contencioso administrativo, mencionando a los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general; ya sea que se impugnen por ser *autoaplicativos*, o bien, impugnarse conjuntamente con el primer acto de aplicación.

En este sentido consideramos que dentro de este rubro, pueden contemplarse un sin número de actos administrativos generales que se pueden impugnar mediante el juicio contencioso administrativo, tales como circulares, normas oficiales mexicanas, misceláneas fiscal y aduanera, etcétera; toda vez que la única exclusión que hace expresamente la ley en este sentido, es en lo concerniente a los Reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo Federal.

3.1.2 Conforme al acto de aplicación que se impugne.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también es competente por materia para resolver las controversias suscitadas entre los órganos de la Administración Pública y los particulares; cuando el *acto de aplicación* que se impugne sea de los contemplados en las diversas fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica

de este Tribunal, o bien, se trate de los actos administrativos *generales* a los que se refiere el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En efecto, por una parte, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuenta con quince fracciones, que establecen los *actos de aplicación* que se pueden combatir a través de esta vía jurisdiccional, cuando se trate de *resoluciones administrativas definitivas*. El artículo citado, a la letra dispone:

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

...”

(Las negrillas y el énfasis añadido son de esta sustentante)

Del artículo antes transcrito, podemos establecer una clasificación general de los *actos de aplicación* que comprende dicho precepto, que son⁶:

A) *Actos de naturaleza fiscal*. Dentro de este rubro podemos comprender a las fracciones I, II, III y IV del precepto citado; toda vez que se tratan de actos que imponen una obligación de carácter *fiscal*, sientan las bases para la determinación o liquidación de tal obligación, o niegan un derecho de la misma naturaleza; imponen multas administrativas por violación a disposiciones *fiscales*; o causan un agravio *fiscal* distinto a los enunciados de forma específica.

⁶ Lo anterior fue realizado con base en los apuntes tomados de la Conferencia Magistral titulada “Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, impartida por el Magistrado Luis Carballo Balvanera, en el curso de especialización sobre Justicia Administrativa, impartido por el Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa, en las instalaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, México, Distrito Federal; Septiembre de 2004.

Las autoridades administrativas relacionadas con tales actos, serán aquéllas que se encuentren facultadas para emitirlos, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del órgano desconcentrado denominado “Servicio de Administración Tributaria”; así como los organismos descentralizados con facultades fiscalizadoras, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Comisión Nacional del Agua, entre otros.

B) *Actos de naturaleza administrativa.* Dentro de este rubro se pueden comprender a las demás hipótesis contempladas dentro del multicitado precepto, e incluso la señalada en la fracción III, en la medida de que se traten de multas cuyo origen sea distinto a las de carácter fiscal.

Ahora bien, atendiendo al origen de estos actos, en este rubro podemos realizar la siguiente subclasificación:

a) *Actos fiscalizadores.* Dentro de esta subclasificación encontramos las hipótesis contenidas en las fracciones IX, XI, XIII, XIV y XV, toda vez que se tratan de actos que derivan del ejercicio de *facultades de la autoridad administrativa*; tales como las de *revisión, comprobación y ejecución*; por lo tanto, cuando se requiera de la garantía de pago a favor de alguno de los órganos de la Tesorería de la Federación, del Distrito Federal, de las entidades federativas o de los municipios; cuando se resuelva el *recurso de revocación* previsto por el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; cuando se culmine un procedimiento administrativo que ponga fin a una instancia o resuelva un expediente en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; o cuando se resuelva algún *recurso administrativo* de las materias comprendidas en el artículo 11 o por asignación de la ley específica; se estará ante esta clase de actos de aplicación.

b) *Actos derivados de Contratos Administrativos.* Debido al trato especial de esta materia, se incluyó en una sola subclasificación, lo relativo a los *Contratos de Obra Pública*, hipótesis prevista por la fracción VII de dicho precepto; y que se refiere en específico a los actos definitivos derivados de la interpretación y cumplimiento de dichos contratos, que son celebrados entre los órganos de la Administración Pública Federal *Centralizada* y los particulares. Sin embargo, esta competencia se ha comprendido ampliada a partir de las reformas del año 2000 a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a los organismos de la Administración Pública *Paraestatal*; pues de conformidad con el artículo 1º del Ordenamiento en cita, dicha ley también será aplicable a estos organismos; y en concordancia con la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si dicho Tribunal es competente para conocer de resoluciones “que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente”; es de concluirse que, el Tribunal Administrativo también será competente para conocer de las controversias que se susciten por *contratos de obra pública* celebrados entre los particulares y los organismos pertenecientes a la Administración Pública *Paraestatal*.

En este punto, conviene invocar la tesis número V-P-SS-264, sostenida por los Magistrados integrantes del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y publicada en la Revista de este Tribunal, Quinta Época, Año III, número 30, Junio de 2002, página 7; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA TIENE A PARTIR DEL 31 DE MAYO DE 2000 PARA CONOCER DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS CON ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. Conforme a lo previsto en la fracción VII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2000, este Órgano Colegiado sólo podía conocer respecto de los juicios que se iniciaran contra las resoluciones definitivas que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, no así

respecto de contratos de obra pública que celebraran los organismos descentralizados, como es el caso de las subsidiarias de Petróleos Mexicanos, atento a lo dispuesto en términos de los artículos 1º, 2º y 3º, fracción I de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, los cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; ya que conforme a los artículos 90 Constitucional, 1º, 2º, 3º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estos organismos pertenecen a la Administración Pública Paraestatal y no a la Centralizada, la cual conforme al artículo 1º de la Ley invocada, sólo la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. No obstante lo anterior, este Tribunal es competente para conocer sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por la Administración Pública Paraestatal, a partir del 31 de mayo de 2000, en que entró en vigor la reforma al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2000, en donde se establece que el recurso de revisión podrá interponerse en contra de la interpretación de este tipo de contratos, por lo cual, en los términos del artículo 11, fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2000, este Tribunal es competente para conocer de esta clase de asuntos.

(El subrayado es de esta sustentante)

c) *Actos relacionados con el Servicio Público.* En esta subclasificación comprendemos a las demás materias, es decir, a las fracciones V, VI, VIII, X y XII; en dichas fracciones se contienen los supuestos en los que el órgano jurisdiccional será competente para conocer de las resoluciones relacionadas con la materia del *servicio público*; tales como las pensiones de carácter civil o militar de los trabajadores al servicio del Estado, la imposición de créditos o sanciones por responsabilidades a los servidores públicos o las que decidan sobre la indemnización a que tienen derecho los particulares por actos de los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

Además de los anteriores, el propio numeral 11 de la Ley Orgánica en cita, en su última fracción, señala que la competencia material del Tribunal podrá ser también

asignada por remisión de otras leyes ordinarias; por lo que, aún en el supuesto de que el acto administrativo no encuadrara dentro de ninguna de las hipótesis contempladas de las fracciones I a la XIV de dicho numeral, será impugnabile siempre que la ley que lo rija disponga que éste puede ser impugnarse ante el Tribunal.

Por otro lado, tenemos a los *actos administrativos de carácter general*, dentro de los cuales podemos encontrar como actos de aplicación a los Decretos y Acuerdos, y en sí, a cualquier acto administrativo de esta índole que afecte el *interés jurídico* del particular (artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), excluyendo expresamente de este rubro, a los Reglamentos, toda vez que la facultad de emitirlos corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, por virtud de lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política Mexicana; consecuentemente, atendiendo al Principio de División de Poderes, el Tribunal Administrativo se encuentra impedido para conocer de la legalidad de actos suscritos directamente por el Poder Ejecutivo Federal.

No obstante lo anterior, se ha estimado que este rubro generara cuestionamientos importantes a futuro, toda vez que el Poder Ejecutivo Federal no solamente suscribe actos generales tales como los Reglamentos; sino además otros actos que de igual forma podrían afectar la esfera jurídica del administrado, tales como las Declaratorias Generales, los Nombramientos e incluso los mismos Decretos, entre otros; y que sin embargo, entrarían en conflicto con el propósito primordial que el legislador quiso perseguir a través de dicha exclusión, que como se señaló anteriormente, fue la de respetar la división de los Poderes de la Unión, excluyendo de su conocimiento, a los actos directamente emitidos por el Poder Ejecutivo Federal.

3.2 Competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa federal para conocer de los recursos administrativos.

Como nos habremos percatado en el punto anterior, la fracción **XIV** del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regula una hipótesis de competencia material, relativa a la *resolución de los recursos administrativos*; recursos que deberán estar relacionados con las materias señaladas en las demás fracciones del mismo numeral en cita.

Por lo que, a continuación estudiaremos esta competencia material específica, así como la mecánica procesal prevista por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), que trae como consecuencia que la competencia material del Tribunal Administrativo, en este caso, se *extienda* para conocer no sólo de lo resuelto en el *recurso administrativo*, sino además de lo que fue materia en el mismo, así como de su procedimiento.

3.2.1 Respecto de la resolución recaída a un recurso administrativo.

En efecto, de conformidad con la fracción **XIV** del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competencia del órgano jurisdiccional especializado en la materia administrativa, conocer de las *resoluciones definitivas* que culminen los *recursos administrativos*; es decir, de aquellas resoluciones que hayan decidido la situación jurídica del particular, respecto de un acto que fue sometido a un procedimiento de control legal en la sede de la autoridad administrativa.

Esta competencia material, como lo hemos mencionado, se abocará a las materias que tengan relación con alguna de las hipótesis previstas en las demás fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; de tal suerte que, dentro de este supuesto podemos comprender, de forma enunciativa más no limitativa, a los *recursos de revocación, inconformidad, revisión y reconsideración*, mismos que han sido estudiados en el Capítulo Primero de la presente investigación.

3.2.2 Respecto de la resolución objeto del recurso administrativo.

Ahora bien, en el supuesto de competencia material previsto por la fracción **XIV** del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo; subsiste una mecánica procesal muy peculiar, que encuentra su fundamento en el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación); mismo que a la letra señala lo siguiente:

*“**Artículo 1o.** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.*

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala

Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

(El subrayado es de esta sustentante)

De la simple lectura al artículo antes transcrito, se desprenden dos hipótesis procesales específicas, señalando la primera, que cuando se esté impugnando en el juicio contencioso administrativo federal, *la resolución recaída a un recurso administrativo*, se deberá entender que se impugna *simultáneamente* la *resolución objeto de dicho recurso*, en la parte que continúe afectando el *interés jurídico* del accionante; y en la segunda, que cuando se esté impugnando en el juicio la *resolución recaída a un recurso administrativo* que lo declare por *no interpuesto* o lo *deseche*, procederá el juicio contra el *objeto* del recurso, siempre y cuando la Sala del conocimiento determine la *procedencia* del mismo.

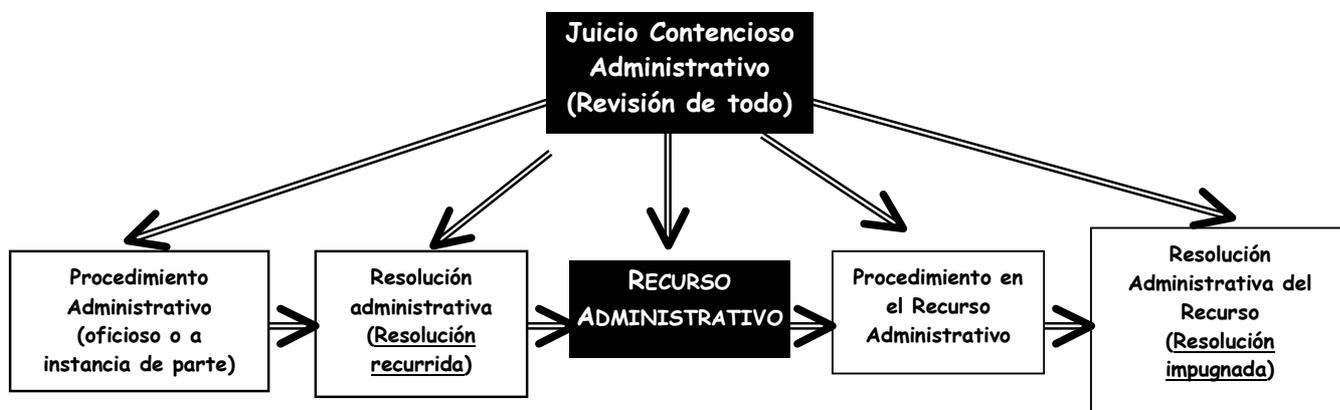
La última hipótesis antes referida fue incorporada con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el 1º de enero de 2006, hipótesis que resulta distinta de la primera en la medida en que condiciona la procedencia del juicio contra el *objeto* del recurso, a que dicho medio sea declarado procedente en la instancia jurisdiccional, es decir, que se demuestre en esta vía, que el desechamiento del recurso fue ilegal y que por ello corresponda al Tribunal Administrativo conocer de la materia que fue planteada en el mismo.

No obstante, en ambos casos, la competencia material del Tribunal Administrativo puede comprenderse ampliada para conocer no sólo sobre la *legalidad* de (i) la resolución culminante del recurso administrativo (*resolución impugnada*), sino además, sobre la *legalidad* de (ii) la resolución *objeto* de revisión en dicho recurso (*resolución recurrida*); lo que trae aparejado, que el órgano jurisdiccional se pueda adentrar al

estudio de legalidad de esta última resolución y del procedimiento que le dio origen; haciendo que la vía contencioso-administrativa federal, en este caso, se componga de una *complejidad procesal*.

En efecto, en las hipótesis que se estudian, el proceso contencioso administrativo federal se podrá desenvolver mediante una revisión *íntegra* que realice el órgano jurisdiccional tanto de la substanciación y resolución del recurso administrativo (resolución impugnada); así como del *objeto material* del recurso (resolución recurrida), como si fuese la propia autoridad administrativa la que estuviera conociendo de la controversia.

La anterior situación podemos representarla, para su mejor comprensión, en el siguiente gráfico:



3.2.2.1 Razón legislativa.

El segundo párrafo del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, fue incorporado desde el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, a través del “Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se

modifican otras”, publicado el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

La exposición de motivos de dicha reforma, en la parte correspondiente al juicio contencioso administrativo federal, señala de forma muy concisa, que se introdujo este último párrafo al artículo 197 del Código Tributario, con la finalidad de brindar mayor *seguridad jurídica* al contribuyente, garantizando que el juicio contencioso administrativo federal resuelva de forma *eficaz* las controversias que se le presenten, cuando se trate de la impugnación de *recursos administrativos*.

Para ello, el legislador tuvo a bien implementar esta figura, con la que pretendió *simplificar* los medios de control legal, para que en la vía jurisdiccional fuera resuelta en *definitiva*, la controversia planteada en el *recurso administrativo* y en el *juicio contencioso administrativo federal*; evitando así el llamado “reenvío”, que no es más que el retorno del asunto parcialmente resuelto a la autoridad administrativa, situación que muchas veces resultaba perjudicial al interesado, pues lo dejaba en *estado de indefensión* y lo obligaba a acudir de nueva cuenta a las instancias jurisdiccionales.

En efecto, antes de estas reformas, el particular sólo podía aspirar a obtener la nulidad de la última resolución, que en este caso, era la recaída al recurso administrativo; en atención a que las facultades del Tribunal Administrativo para resolver el *fondo* de la controversia, se limitaban a los términos de esta resolución, y por lo tanto, se encontraba impedido para realizar la revisión integral de la substanciación del recurso y de la resolución que había sido *objeto* del mismo, en aquella parte que no había quedado satisfecho el *interés* del particular.

En este contexto, debemos entender que la razón legislativa para incorporar en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, una regla que

permitiera *extender* la competencia del Tribunal Administrativo en los casos de la impugnación de *recursos administrativos*; fue con la intención de *simplificar* la impartición de justicia y hacerla más *efectiva*, y con el fin de evitar que los recursos administrativos se convirtieran en verdaderas “trampas procesales”, que obstaculizaban que el justiciable obtuviera una respuesta efectiva a sus *pretensiones*.

Ahora bien, cabe señalar que antes de la incorporación de esta reforma al Código Fiscal de la Federación (que prevalece actualmente en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), ya existía una modalidad muy similar que evitaba el *reenvío* a la sede administrativa, esto es, la disposición contenida en el ahora artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 209-bis del Código Tributario), mecanismo que entró en vigor con las reformas publicadas el 5 de enero de 1988, y republicadas el 11 de enero y 1º de febrero del mismo año, en el Diario Oficial de la Federación. A continuación se transcribe el contenido de tal disposición para su mejor comprensión:

“Artículo 16. Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye su notificación o ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.”

(Las negrillas y el subrayado son de esta sustentante)

De la transcripción anterior se desprende que en el juicio contencioso administrativo federal, también se puede combatir la *notificación* de la resolución administrativa que se impugne; pues en atención a su naturaleza, el procedimiento de *notificación* también puede contener vicios de ilegalidad, que a su vez trasciendan en la *defensa jurídica* del particular.

A mayor abundamiento, debe decirse que la *notificación* es aquella actuación a través de la cual, los órganos del Estado hacen del conocimiento de un particular, una actuación que puede afectar la esfera jurídica de este último; de tal suerte que se considera que es tan sólo a través de la *notificación*, como puede surgir a la vida jurídica tal actuación. Por lo tanto, es importante que el procedimiento que se lleve a cabo para la realización de la *notificación*, se lleve conforme a derecho, pues de lo contrario, se estaría atentando contra la *seguridad jurídica* del gobernado, al no adquirir certeza de la actuación estatal.

Lo anterior tiene medular importancia en el juicio contencioso administrativo federal, toda vez que una de las hipótesis de procedencia temporal que contempla el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 207 del Código Tributario), es que se cuenta con un término legal para la presentación de la demanda, de 45 días posteriores siguientes a aquél en que haya surtido efectos la *notificación* de la resolución impugnada, cuando quien la impugne sea un particular, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general (fracción I, inciso a, del citado precepto); de tal suerte que resulta básico colmar este requisito para la presentación oportuna de la demanda.

Es por ello que el legislador previno la posibilidad de combatir la *notificación* del acto que se impugna, para que así el Tribunal Administrativo resuelva si ésta fue realizada conforme a derecho, o bien, si existen vicios legales que impidan tomarlo en consideración para el cómputo del término al que alude el artículo 13, pues de lo contrario, se afectarían las *defensas jurídicas* del demandante.

En este último sentido, el propio numeral en estudio señala, que de resultar que la *notificación* haya sido practicada de manera ilegal, se considerará que el actor fue sabedor de la resolución impugnada, en la fecha en que manifestó conocerla, o bien, en la que se le dio a conocer; en caso contrario, de reconocerse la legalidad de la *notificación*, y que a partir del cómputo del término, resultara *extemporánea* la demanda presentada, se procederá al *sobreseimiento* del juicio, en los términos de la fracción IV del artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 202 del Código Fiscal de la Federación), conjuntamente interpretado con lo dispuesto en la fracción II del diverso 9º de la misma Ley (antes fracción II del artículo 203 del Código en cita); figuras que hemos estudiado ampliamente en apartados anteriores.

Ahora bien, conforme a la exposición de motivos de las reformas de 1988, el legislador adicionó este artículo con la firme intención de evitar el *reenvío*, que en estos casos se generaba, cuando se impugnaban de manera *independiente* cada una de las etapas del procedimiento administrativo; pudiéndose reunir en *un solo juicio* la impugnación de la *notificación* y de lo que fue *objeto* de la misma (*resolución impugnada*); de tal suerte que, de acreditarse la ilegalidad de la primera, pudiera adentrarse al estudio de legalidad de la segunda (de resultar la procedencia temporal), y evitando así que el asunto se regresara a la sede administrativa, lo que provocaba la apertura de nuevas controversias ahora en contra de las demás etapas administrativas.

De tal suerte que la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 209-bis del Código Tributario) también establece un mecanismo que permite dilucidar de una vez y en *definitiva* todos aquellos actos que hayan generado una afectación en el *interés jurídico* del particular, de manera *formal*, como lo es en el caso la *notificación*, en el entendido de que se trata de un acto que trasciende en las *defensas jurídicas* del particular, y que de no resolverse, trascendería en el *interés jurídico* del administrado.

Ahora bien, por lo que hace al tercer párrafo del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como ya hemos dicho, este precepto fue incorporado con la entrada en vigor de la ley que lo contiene, el 1º de enero de 2006. Dicho precepto encuentra su razón legislativa, en la exposición de motivos de tal ordenamiento, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, y que en resumen señala, que era necesario introducir este agregado, a fin de eliminar el *reenvío* que reiteradamente se suscitaba en este tipo de asuntos, cuando determinada la procedencia del recurso administrativo, en lugar de resolverse en *plena jurisdicción*, se ordenaba su devolución a la autoridad

administrativa para que fuera ella la que se pronunciara sobre la legalidad de la resolución *objeto* del mismo (*reenvío*).

De tal suerte que el objetivo medular de dicha reforma fue evolucionar en el principio de administración de justicia de manera *pronta y completa*, a fin de que en la instancia jurisdiccional se pudiera resolver *integralmente* la *pretensión* del justiciable, aún en aquellos casos en que la autoridad administrativa se haya abstenido de un pronunciamiento sobre *fondo* del asunto, es decir, sobre la *legalidad* de la resolución recurrida, siempre y cuando se demuestre que se promovió legalmente el recurso administrativo desechado o que se tuvo por no presentado.

3.2.2.2 Hipótesis de afectación del interés.

Para que la regla prevista en el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación) sea procedente, desde el punto de vista procesal, es necesario, además de estar en la hipótesis de competencia material prevista por la fracción **XIV** del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; que la resolución *objeto* del recurso, continúe afectando los “intereses” del particular, ya sea de forma *plena o parcial*.

Ahora bien, hasta hace poco como “intereses” entendíamos evidentemente el *interés jurídico* que sigue teniendo el particular para combatir el acto que fue *objeto* del recurso administrativo (*resolución recurrida*) bajo la hipótesis de un agravio *personal y directo*, es decir, el acto de afectación tenía que ser concreto y dirigido a la persona que impugnaba en la defensa de sus *derechos subjetivos*; sin embargo, a recientes fechas existen recursos administrativos en la legislación mexicana que contemplan la posibilidad de acudir a ellos por la afectación de un *interés legítimo o simple*; tales como

el recurso de revisión previsto en materia ambiental, por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o bien, el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

Lo anterior tiene gran trascendencia a nivel administrativo, toda vez que a través de la *Teoría de los Intereses Difusos y Colectivos* (mismos que se considera corresponden a una clase social, colectividad determinada o personas en lo general) que ha sido implementada en algunos recursos administrativos vigentes en nuestro país, se habilita a las personas para que, con base en "... hechos genéricos o contingentes, accidentales y mutables..."¹, que de forma indirecta o supraindividual les afecten; puedan acudir ante la autoridad administrativa a fin de que ésta revea el acto administrativo a través del recurso, y en su caso, lo modifique de acuerdo a la normatividad vigente.

Así pues, el *interés jurídico*, bajo esta *Teoría de los Intereses Difusos y Colectivos*, implica, como hemos abordado en el Capítulo anterior, una íntima relación con los *derechos subjetivos*, partiendo de una afectación *personal y directa*; el *interés legítimo*, por su parte, también implica la protección sobre una afectación, pero que ya no se ocupa de un *derecho subjetivo*, sino de un *interés de grupo*, no exclusivo, cuyos integrantes se ven beneficiados o perjudicados con el incumplimiento de ciertas reglas del *derecho objetivo*; y por último, el *interés simple*, que implica que cualquier miembro de la sociedad, deseoso de que las leyes se cumplan, pueda acudir a reclamar su cumplimiento, con base en el ordenamiento que sólo previene en su favor la *denuncia o acción popular*.

Lo anterior, fue objeto de pronunciamiento por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en una tesis sostenida en el año de 1990, y

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo H-I, p. 394.

publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, página 264; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

INTERÉS JURÍDICO. SUS ACEPCIONES TRATÁNDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS. Para examinar la procedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de "interesado" frente a una triple distinción: el interés como derecho subjetivo, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delineada por los tribunales de amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida. La segunda categoría, poco estudiada, ya no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitudes) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas; diversas normas administrativas conceden a estos sujetos instancias, acciones o recursos, por ejemplo, los artículos 79 de la Ley Federal de Derechos de Autor (previene la participación de sociedades y agrupaciones autorales en la fijación de tarifas), 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión (establece la obligación de conceder audiencia a quienes consideren inconveniente el otorgamiento de una concesión en favor de un solicitante), 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dispone la audiencia en favor de las agrupaciones de trabajadores interesados en permisos para ejecutar maniobras de servicio particular), 46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles (consagra la inconformidad de quienes estimen violado un procedimiento de licitación pública) y 151 de la Ley de Invenciones y Marcas (da la acción de nulidad para remediar incluso la infracción de normas objetivas del sistema marcario). Por último, en la tercera categoría se hallan los interesados simples o de hecho que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular.

(El énfasis y subrayado es de esta sustentante)

De igual forma, a lo que a nuestro tema se refiere, también tiene trascendencia toda vez que por virtud de la regla prevista por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Tributario), el Tribunal Administrativo deberá conocer del *objeto* del recurso administrativo, así como de su procedimiento (resolución recurrida), siempre que se corrobore que tal acto continúa afectando el *interés* del particular; entendido éste ya sea como una afectación personal y directa (*interés jurídico stricto sensu*), o bien, de forma indirecta o supraindividual, como lo es en el caso del *interés legítimo o simple*; con base en la regulación que haya determinado el recurso administrativo en particular.

Así pues, a modo de ejemplo, el recurso de revisión previsto por la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, previene entre otros, la afectación de un *interés simple*, pues conforme a su artículo 180, se establece que dicho recurso también será procedente en contra de "... obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma..."; y por consiguiente "... las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, *siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida.*"

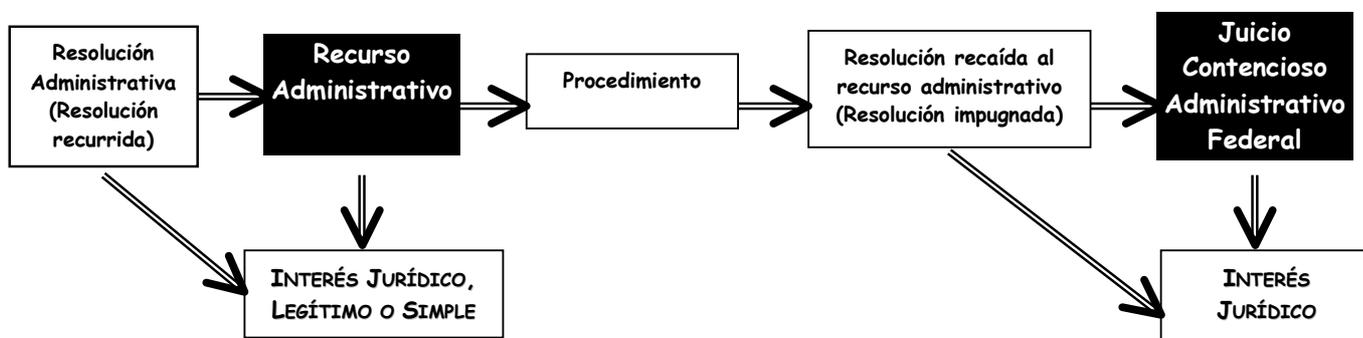
Asimismo, continuando con los ejemplos, la Ley de Coordinación Fiscal, establece en su artículo 11-A, que las personas podrán promover recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando éstas resulten afectadas "... *por el incumplimiento a las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles...*". E indica además que tal inconformidad podrá presentarse *por un conjunto de contribuyentes que*

tengan un representante común, y para efectos de los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes; por lo que en este último caso, estamos frente a la hipótesis de afectación de un *interés legítimo*, previsto por las *normas objetivas*, toda vez que pretende observar el correcto funcionamiento del Estado, a través del cumplimiento de las autoridades al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De tal suerte que los recursos previstos en tales legislaciones (en materia ambiental y de coordinación fiscal) condicionan su procedencia a un agravio *indirecto* o *supraindividual*; y por lo tanto, lo habilitan para que, bajo la hipótesis procesal contenida en los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Tributario), pueda impugnar el *acto* objeto del recurso administrativo (resolución recurrida), en aquella parte que continúe afectando dicho *interés*.

La anterior situación procesal, para su mejor comprensión, podemos representarla a través del siguiente gráfico:

“Hipótesis de afectación del interés para la procedencia de la Impugnación Simultánea”



3.2.2.3 Procedencia temporal.

Ahora bien, es de llamarse la atención, que uno de los primeros obstáculos que fueron argumentados por los detractores de esta regla, fue el relativo a su *procedencia temporal*, toda vez que a la luz del artículo 8º, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 202, fracción IV, del Código Tributario), el acto *objeto* del recurso administrativo, ahora impugnado en la vía contencioso-administrativa federal, resultaba *consentido*, al haber excedido el término de los cuarenta y cinco días previsto por el artículo 13, fracciones I y II de la misma Ley (antes artículo 207 del mismo Código Tributario).

Efectivamente, los artículos 8o, fracción IV y 13, fracciones I y II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículos 202, fracción IV y 207 del Código Fiscal de la Federación), a la orden disponen:

“Artículo 8º. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y **contra los actos siguientes:**

I a III...

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

V a XVI...”

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

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

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

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

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

III...

...”

(El subrayado es de esta sustentante)

Lo anterior parecía tener sentido, en atención al orden cronológico que mantienen las resoluciones involucradas en el caso; sin embargo, por virtud de los criterios sostenidos por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se arribó a la conclusión de que dicha causal no era de aplicarse a la resolución materia del *recurso administrativo*, toda vez que en atención a lo dispuesto por el entonces artículo 197 del Código Fiscal de la Federación (ahora artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), *éste acto se considera combatido sólo en la medida en que se combata la resolución culminante del recurso administrativo de que se trate*; por lo que la

procedencia temporal del juicio, debe calificarse conforme a este último acto y no conforme al primero.

Al respecto, es prudente destacar la tesis número V-P-1aS-50, sostenida por la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y publicada en la Revista de este Tribunal, Quinta Época, Año I, número 12, Diciembre de 2003, página 71; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

IMPUGNACIÓN DEL ACTO RECURRIDO EN JUICIO DE NULIDAD A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO. NO ES DABLE LEGALMENTE INVOCAR SU EXTEMPORANEIDAD COMO CAUSAL DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO RESPECTIVO. *Si bien es cierto que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación establece que la demanda de nulidad debe interponerse ante este Tribunal dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, no menos cierto es que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 197 del propio Ordenamiento, en los casos en que se combata una resolución recaída a un recurso administrativo que no satisfaga el interés jurídico del demandante, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, aunado a que, de conformidad con el numeral 237 del mismo Código Federal, si se cuenta con suficientes elementos, este Órgano jurisdiccional puede pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Por tanto, si se combate diversa resolución recaída a un recurso administrativo interpuesto por la accionante y aquella resolución lo declara infundado, de acuerdo a los preceptos legales citados, se entiende que también está impugnando simultáneamente la resolución recurrida en su oportunidad, motivo por el que no se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 202, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, ya que la resolución combatida en juicio es la recaída al recurso primario, cuya impugnación debe hacerse dentro del término legal de 45 días, aclarándose que por su conducto se controvierte la resolución recurrida en su oportunidad, razón por la que este Tribunal puede válidamente pronunciarse sobre ésta, por lo que no es dable legalmente decretar el sobreseimiento del juicio, invocándose extemporaneidad en la interposición de la demanda, cuando se tiene por resolución combatida un acto que, por disposición legal, puede ser controvertido por conducto de otro cuya impugnación se promovió en*

tiempo, tal y como acontece en el supuesto que se describe. (El subrayado es de esta sustentante)

Consecuentemente, basta con que la impugnación de la resolución recaída al recurso administrativo se interponga dentro del término legal al que alude el multicitado artículo 13 de la Ley vigente (antes artículo 207 del Código Fiscal de la Federación), para que también por esta vía sea dable la impugnación del acto que fue materia del *recurso*; y más aún cuando la ley no dispone excepción alguna para la aplicación de esta regla, más que el acto *objeto* del recurso siga afectando el *interés* del accionante.

3.2.2.4 Conveniencia de contemplar esta regla durante la tramitación del juicio.

Conforme a todo lo anterior, es evidente que un juicio contencioso administrativo federal instaurado en estos términos, deberá atender a una *simultaneidad de resoluciones impugnadas*, que son (i) la resolución recaída al recurso administrativo de que se trate (*resolución impugnada*), combatida en términos de la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y (ii) la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*), en atención a la regla contemplada por los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (último párrafo del artículo 197 del Código Tributario).

Por lo tanto, sería conveniente, a fin de que se determine de forma adecuada la *materia* del juicio (*litis*), que desde el *auto admisorio de la demanda*, se dejara testimonio de la complejidad de actos impugnados en atención a la *regla de la impugnación simultánea*; pues permite precisar desde el inicio del procedimiento jurisdiccional, el posible alcance que tendrá la Sentencia que culmine con dicho juicio, y

que tendrá por objeto resolver en forma *definitiva* la controversia, llevando a cabo la revisión integral del recurso administrativo y de lo que fue objeto de su conocimiento.

Aunque no es una práctica común, algunas Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han empezado a precisar en sus autos admisorios, la *simultaneidad* de actos impugnados en estos casos; como muestra tenemos la tesis V-TASR-XII-II-1273, emitida por la Segunda Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y publicada en la Revista de este Tribunal, Quinta Época, Año IV, número 45, Abril de 2004, página 336; cuyo rubro y texto señalan:

PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA ESTATUIDO POR EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE ADMITIR LA DEMANDA TENIENDO COMO ACTOS IMPUGNADOS TANTO LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO LA RECURRIDA EN SEDE ADMINISTRATIVA. *El artículo 197, último párrafo del Código Fiscal de la Federación introduce al juicio contencioso administrativo el principio de litis abierta al establecer que: "(...) Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso." De una recta interpretación de la citada disposición se deduce que al emitir el acuerdo admisorio de la demanda, el Magistrado Instructor necesariamente debe tener como actos impugnados la resolución recaída al recurso y, de la misma manera, la resolución recurrida en sede administrativa y no únicamente respecto de la primera de ellas, puesto que el juicio contencioso administrativo no es un simple recurso de alzada que tenga como única finalidad revisar lo resuelto por las autoridades administrativas, sino que en realidad, dicho procedimiento es totalmente autónomo que responde al principio de contradicción dirimido ante un Órgano Jurisdiccional y a una forma de heterocomposición, lo cual implica que preferentemente debe versar sobre el fondo de la controversia, es decir, sobre la legalidad de la resolución recurrida en sede administrativa, conclusión que se refuerza con el hecho de que el legislador haya permitido enderezar argumentos no planteados en el recurso, así como con el contenido del artículo 237, último párrafo del citado Ordenamiento legal en cuya parte*

conducente dice: “Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.” La anterior aseveración tiene trascendencia porque sólo admitiendo la demanda en contra de ambas resoluciones el Órgano Juzgador correspondiente estará en aptitud de respetar el principio de congruencia consagrado en el artículo 237 del Ordenamiento legal en estudio y pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que continúe afectando al particular, lo cual no ocurrirá si solamente se admite la demanda en contra de la resolución recaída al recurso, pues la Sala no podría analizar la legalidad de un acto respecto del cual no se admitió la demanda. (59)

(El subrayado es de esta sustentante)

CAPÍTULO IV. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

“El genus proximum de litis es el conflicto de intereses. Pero no todo conflicto de intereses es una litis. Para que venga a ser tal, preciso es que uno de los dos intereses aspire a la tutela jurídica mediante la pretensión y que el otro la resista o la contradiga. Estas son cosas que he dicho ya más de una vez”

Francesco Carnelutti

4.1 Importancia del tema.

Como parte complementaria a la regla prevista por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), está el tema de la *Litis Abierta*; que no es más que la consecuencia del proceso *autónomo* que representa la jurisdicción contencioso-administrativa federal frente al procedimiento de *autotutela* que es llevado en la sede de la autoridad administrativa para la revisión de sus actos (recurso administrativo); pues implica la posibilidad de que el accionante entable una “litis” diferente a la que planteó en el *recurso administrativo*, pudiendo hacer valer agravios de forma directa en contra de la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*), en aquella parte que siga afectando sus intereses.

Por lo tanto, a nivel federal, el juicio contencioso administrativo es reconocido como una instancia *autónoma* de este procedimiento de *autotutela administrativa* (recurso), es decir, el órgano jurisdiccional adquiere independencia para actuar sin estar sujeta a lo que fue resuelto en el *recurso administrativo* (lo que anteriormente se manejaba como una *litis cerrada*); y sin que con ello se vulnere el principio de “paridad procesal”, toda vez que éste se cumple siempre que en el juicio se otorgue a las partes

involucradas, el mismo trato en la defensa de sus derechos, ya sea por la vía de *acción o de excepción*.

A continuación estudiaremos más a detalle esta figura, así como su impacto en el tema que nos corresponde, pues debe destacarse que sólo en el caso de los *recursos administrativos*, el legislador ha prevenido expresamente la posibilidad de que la materia de la *litis* se abra a argumentos no propuestos o estudiados en la instancia administrativa, en contra del *objeto* del recurso.

4.2 La litis.

4.2.1 Concepto.

El término *litis*, desde el punto de vista gramatical, es definido por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, como un término latino derivado del término *lis*; que significa “pleito”, y esta última palabra significa a su vez, “contienda, diferencia, disputa, litigio judicial entre partes”.

Por lo tanto, desde el punto de vista gramatical, la *litis* es sinónimo de *contienda, diferencia, disputa o litigio*.

Desde el punto de vista procesal, Francesco Carnelutti identifica la *litis* con el *conflicto de intereses*, aunque este último no siempre es dable en un juicio, pues si bien es cierto que en todo proceso existen diversas partes, lo cierto también es que no siempre se encuentran en “conflicto”; por lo tanto, la *litis* no sólo implica el resultado de la confrontación de intereses, sino además la *materia* misma del litigio, es decir, aquello

sobre lo cual versará el procedimiento jurisdiccional y la Sentencia que recaiga al mismo.

Por lo tanto, podemos concluir que *la litis es la materia misma del proceso, es decir, aquello sobre lo que versará el procedimiento jurisdiccional; y que se fijará con los argumentos vertidos a través de la demanda, y los argumentos vertidos en la contestación a la misma, lo que generalmente, dará lugar a un conflicto de intereses.*

4.2.2 Los conceptos de impugnación para la fijación de su contenido.

Importancia medular tiene para la fijación de la materia del *proceso (litis)*, la formulación de *conceptos de impugnación*, mismos que el accionante podrá expresar a través de la *demanda* y que se consideran razonamientos lógico-jurídicos, tendientes a desvirtuar la actuación reclamada; de tal suerte, que en este apartado estudiaremos brevemente esta institución, que se considera una herramienta básica para la fijación de la *litis* y los alcances que ésta adquiere en la emisión de la Sentencia Jurisdiccional.

4.2.2.1 Concepto.

Desde el punto de vista gramatical, podemos definir a los *conceptos de impugnación*, a través de sus elementos, es decir, las palabras **concepto** e **impugnación**.

Por lo que hace a la palabra **concepto**, el aludido Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, nos señala que deriva del latinismo *conceptus*, y aduce a varios significados “la idea que concibe o forma el entendimiento”, “el pensamiento

expresado con palabras”, “la opinión o juicio”; de tal suerte, que por *concepto* entendemos *un proceso lógico que realiza el individuo para plasmar en ideas una situación de hecho*, es decir, se refiere a un *procedimiento de abstracción*.

Ahora bien, por lo que toca a la palabra **impugnación**, ésta a su vez deriva del verbo “impugnar”, y el Diccionario aludido establece que deriva del latinismo *impugnare*, y la define como “combatir, contradecir, refutar”.

Por lo tanto, desde el punto de vista gramatical, el *concepto de impugnación* es aquella *expresión o idea lógica encaminada a combatir, contradecir o refutar una situación de hecho*.

Ahora bien, desde el punto de vista procesal, el *concepto de impugnación* es *aquella manifestación lógico-jurídica expresada en la demanda y que tiene como objeto desvirtuar una situación que el accionante considera lesiva a sus intereses, y que somete al conocimiento de un órgano jurisdiccional, a fin de obtener la satisfacción de sus pretensiones*.

Luego, esta expresión tiene su antecedente más próximo en el término “agravio”, palabra que significa gramaticalmente un “mal, daño o perjuicio” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española); y que en materia legal implica: “...el perjuicio o afectación de un interés jurídico”¹; esto es, el *perjuicio o afectación que se causa a un derecho jurídicamente tutelado*, que lo habilita para acudir a juicio.

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo A-B, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 198.

De tal forma, que si bien en la práctica, dichos términos son utilizados como sinónimos, lo cierto es que técnicamente no son lo mismo; pues el *concepto de impugnación* resulta ser un término más amplio, que comprende no sólo la obligación de manifestar el mal, daño o perjuicio que el acto jurídico le ocasiona (*agravio*), sino además expresar los razonamientos lógico-jurídicos tendientes a sustentar dicha afectación; lo que en su conjunto también se le conoce como la *causa de pedir*.

Lo anterior ha sido sostenido a través de la tesis de jurisprudencia XVII.5º. J/2, emitida por el Poder Judicial de la Federación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, Junio de 2002, pagina 446, cuyo rubro y texto es el siguiente:

CAUSA DE PEDIR EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APÉNDICE 1917-2000, TOMO VI, MATERIA COMÚN, TESIS 109, PÁGINA 86).
Del texto de la jurisprudencia número 109, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.", sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en la página 86 del Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, así como de las diversas opiniones doctrinarias, se entiende que la causa petendi es lo que Carnelutti llama "motivo o título de la demanda", lo que si bien es fácil determinar al inicio de las controversias judiciales ante las responsables, no lo es tanto en el juicio de amparo por la diversidad de agravios que aducen los quejosos. Ahora bien, la tesis de jurisprudencia señalada precisa la necesaria concurrencia de dos elementos para la integración de la causa petendi en el juicio de amparo: uno consistente en el agravio o lesión que se reclame del acto que se combate y otro derivado de los motivos que lo originen. Así, la causa de pedir requiere que el inconforme precise el agravio o lesión que le cause el acto reclamado, es decir, el razonamiento u omisión en que incurre la responsable que lesiona un derecho jurídicamente tutelado del gobernado. Sin embargo, la causa petendi en el juicio de amparo no se agota ahí, sino que es necesaria la concurrencia de otro requisito, que es el motivo o motivos que originan ese agravio y que en el amparo constituyen el argumento jurídico que apoya la afirmación de la lesión. Por ejemplo, si en un juicio civil, ante el tribunal de segunda instancia, la parte demandada

cuestiona la valoración de la prueba testimonial que hizo el Juez de primera instancia, porque sostiene que fue indebida, lo cual le irroga agravio y para tal efecto aduce como motivos que hubo contradicción en el dicho de los testigos, que le demerita valor a su testimonio, pero si al analizar y desestimar este agravio, la responsable sostiene que fue correcta la valoración de primera instancia, dicha determinación se convertirá en el agravio que le cause al quejoso el acto reclamado si insiste en su argumento y controvierte la respuesta del tribunal de alzada. Sin embargo, los motivos para ello deberán ir de acuerdo con los antecedentes del caso y deberá evidenciar con la prueba correspondiente que la responsable apreció indebidamente ese medio de convicción, lo que originó la incorrecta valoración y, en tal tesitura, acreditar sus motivos. Sin embargo, no constituirá el mismo motivo y, por ende, se cambiaría la causa de pedir, si en lugar de aducir el quejoso en amparo, como motivo de la lesión o agravio, la contradicción entre el dicho de los testigos que sostuvo ante la responsable, en cambio, que la indebida valoración de la prueba testimonial se debe (motivo) a que los atestes se contradijeron con su oferente, ya que en este último supuesto existe un cambio en uno de los elementos de la causa de pedir que origina que se declare inatendible el concepto de violación, por no haberse formulado en esos términos ante la responsable.

(El subrayado es de esta sustentante)

De tal suerte, que la *causa de pedir* en el juicio se conformará con (i) las causas o motivos de hecho que generaron el *agravio*, y además, con (ii) las razones lógico-jurídicas que a consideración del accionante, hacen que la actuación impugnada resulte ilegal.

4.2.2.2 Elementos.

Anteriormente, los *conceptos de impugnación*, para su formulación, atendían a una estructura formalista, en la cual el actor en su demanda, debía desarrollarlos a manera de *silogismos*, es decir, debía establecer (i) una *premisa mayor*, que consistía en el precepto legal que consideraba violado; (ii) una *premisa menor*, que consistía en los actos que reclamaba; y (iii) una *conclusión*, que implicaba el razonamiento jurídico que

resultaba de la contraposición entre las dos premisas anteriores, demostrando así lo lesivo del acto.

Sin embargo, en tiempos recientes, dicha postura ha sido superada, pues se ha arribado a la conclusión de que si la *demanda* finalmente constituye un “todo” a través del cual el actor busca le sean reconocidas sus *pretensiones*; entonces resulta innecesario que los *conceptos de impugnación* atiendan a una estructura formalista, y basta para su estudio, con que quede clara la *causa petendi* (*causa de pedir*).

El anterior criterio lo podemos ver reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 68/2000, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000, página 38; cuyo rubro y texto es el siguiente:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es*

la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.

(El subrayado es de esta sustentante)

Así pues, como abundamos en el apartado anterior, la *causa de pedir* en el proceso se conforma con (i) la manifestación del actor, del mal, daño o perjuicio que el acto que impugna le ocasiona (*lesión o agravio*); así como con (ii) los razonamientos lógico-jurídicos que hayan motivado dicha afectación; o dicho en otras palabras "... debe citarse el precepto o preceptos legales violados o inexactamente aplicados, explicando en qué consiste tal violación o inexacta aplicación y cuál es la parte del fallo que lo causa."²

Consecuentemente, para la formulación de los *conceptos de impugnación*, sólo es necesario que el actor señale (i) el *agravio o lesión* que le ocasiona la actuación impugnada, y (ii) los *motivos jurídicos* que a su consideración sustenten dicha lesión.

4.3 La litis en el juicio contencioso administrativo federal.

Con base en lo anterior, tenemos que la *litis* en el juicio contencioso administrativo federal se determina, con la serie de argumentos lógico-jurídicos que exponga el accionante (*conceptos de impugnación*) en contra de la *resolución impugnada*; así como con la *contestación a la demanda*, donde la autoridad demandada expondrá los argumentos lógico-jurídicos que considere necesarios a fin de combatir los *conceptos de impugnación* y sostener la legalidad de la resolución impugnada.

² Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Tomo 3, 2ª edición, Editorial Oxford, México, 2000, p.15.

Y decimos que en el juicio contencioso administrativo federal, la *litis* es fijada a través de la *demanda* y de la *contestación*, pues de dichos actos se desentrañará la *materia* sobre la cual versará la contienda planteada, entendida ésta como la cuestión litigiosa a resolver, en las que se sostienen dos posturas generalmente opuestas, la del *demandante* y la del *demandado*.

Ahora bien, el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 215 del Código Tributario), señala que las autoridades demandadas, en su contestación, no podrán cambiar los *fundamentos de derecho* de la resolución impugnada; de tal suerte que la autoridad demandada en el juicio, debe ajustarse a los términos del acto impugnado, dando respuesta a los planteamientos esgrimidos por el accionante, o bien, exponiendo los argumentos que a su juicio determinen la imposibilidad de entrar al estudio de tales argumentos.

Respecto al acto formal de la *demanda*, Humberto Briseño Sierra señala que “... es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes del hecho, d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes, f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del tribunal”.³

De tal suerte, que a través de la *demanda* y de las circunstancias descritas en ella, el accionante delimitará los términos en que deberá desarrollarse la *litis*, así como los términos en que el Tribunal Administrativo deberá dar respuesta a su *pretensión*, a

³ Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federal y Distrital Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1990, p.335.

través de la Sentencia; lo que a decir de Agustín Moreno Coronado⁴, es primordial, toda vez que trae aparejada como consecuencias procesales, las siguientes:

- ⇒ Que se fije el objeto material del proceso (resolución impugnada).
- ⇒ Que se establezcan los hechos y argumentos (conceptos de impugnación) sobre los que habrá de versar la contienda.
- ⇒ Que se establezcan las bases de la pretensión o conjunto de pretensiones deducidas por el accionante.
- ⇒ Que se constriña a la demandada a dar contestación únicamente a los hechos y argumentos expuestos en la demanda.
- ⇒ Que se constriña al órgano jurisdiccional a emitir una Sentencia resolviendo sobre la pretensión o conjunto de pretensiones deducidas de la demanda.

Respecto al acto formal de la *contestación*, como ya hemos señalado en Capítulos anteriores, ésta tiene por objeto dar una respuesta jurídica a los argumentos y pretensiones esgrimidas por el demandante en el juicio, lo que en la vía del contencioso-administrativo se ve reflejado a través de la contestación que realice la *autoridad administrativa demandada*, entendida ésta como la emisora de la *resolución impugnada*, de conformidad con el artículo 3º, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 198 del Código Fiscal de la Federación).

Asimismo, hemos señalado que el propio Briseño Sierra indica que el demandado en su contestación, puede asumir diversas posturas frente a la *pretensión* del actor, de las cuales, la más común evidentemente es la *contrapretensión*, es decir, rebatir los hechos y el derecho expuesto por el accionante, haciendo valer *defensas* y

⁴ Moreno Coronado, Agustín. Tribunal Fiscal de la Federación, su funcionamiento y la fijación de la litis en el juicio, Revista de la Escuela Libre de Derecho, México, 1945, pp. 47-69.

excepciones; sin embargo, hay otras posturas tales como el *allanamiento*, el *reconocimiento*, la *confesión*, o la *contumacia o rebeldía*; en las que no se genera una pugna o contradicción real de intereses, sino sólo se aportan otros elementos que suponen mayores beneficios al accionante en la emisión de la Sentencia correspondiente, en el entendido de que litis en estos casos, se circunscribirá al estudio de los argumentos del accionante, en apoyo de los argumentos de la autoridad demandada.

Ahora bien, a partir de las reformas al entonces Título VI del Código Fiscal de la Federación, en el año de 1995 (ahora Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), el juicio contencioso administrativo federal adoptó dos diferentes tipos de *litis*, mismas a las que se podrán sujetar los particulares en situaciones procesales determinadas, es decir, nos referimos al *principio de litis cerrada* y *principio de litis abierta*; el primero, aplicable a la mayor parte de los casos previstos por la actual Ley, y el segundo, aplicable sólo por excepción al caso expresamente previsto por los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes último párrafo del artículo 197 del Código Tributario).

4.3.1 Principio de litis cerrada.

En el juicio contencioso administrativo federal, el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Fiscal de la Federación), señala que las Sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán estar fundadas en *derecho* y resolver sobre la *pretensión* del accionante que se deduzca de la *demanda*, *en relación con una resolución impugnada*.

De tal suerte, que del precepto a estudio se desprende como regla general, el *principio de litis cerrada*; esto es, que la *materia* del juicio (*litis*), debe delimitarse con los argumentos jurídicos (*conceptos de impugnación*), que las partes expongan en contra de la *resolución impugnada*.

Lo anterior atiende a razones históricas que encuentran sustento en figuras del contencioso-administrativo *francés*, tales como la “jurisdicción revisora”, la “decisión previa” y “la decisión administrativa que causa estado en sede administrativa”⁵.

Respecto de las dos primeras instituciones en mención, esto es, de la “jurisdicción revisora” y de la “decisión previa”, se decía que la jurisdicción contencioso-administrativa cumplía solamente con la función de *revisar* la actuación administrativa, por lo cual se encontraba impedida para pronunciarse respecto de aquello que no tuviera un *pronunciamiento previo*; es decir, una *decisión susceptible de ser revisada*.

Y respecto de la última de las instituciones enunciadas, es decir, “la decisión administrativa que causa estado en sede administrativa”, se entendía que no bastaba con la existencia de una *decisión previa*, era necesario además que, antes de la promoción de la instancia jurisdiccional, se promoviera en su contra todos los recursos administrativos procedentes, de manera tal que ante el Tribunal Administrativo se impugnara sólo la resolución que hubiere quedado firme en sede administrativa.

En atención a lo anterior, la *litis* en el juicio contencioso administrativo federal, por regla general, se centra en los términos de la *resolución impugnada*; lo que implica que

⁵ Nazar Sevilla, Marcos Arturo. Tribunal Fiscal de la Federación: Juicio Contencioso Administrativo Litis Cerrada-Litis Abierta, Colección Judicatura, Colegio de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C., México, 1997, pp. 153 y 154.

el accionante sólo puede impugnar a través de sus argumentos jurídicos (*conceptos de impugnación*), lo resuelto en la misma, so pena que los mismos resulten *inoperantes*.

En efecto, los argumentos pueden resultar *inoperantes* en la medida en que no estén encaminados a combatir el fundamento y motivación de la *resolución impugnada*, en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Fiscal de la Federación). En este sentido, conviene señalar, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha considerado que un concepto de impugnación resulta *inoperante* en la medida en que carezca de los *requisitos mínimos* para su estudio, tales como la precisión de la resolución o parte de la misma que le cause agravio y los argumentos lógico-jurídicos con los que se pretende demostrar la razón de su dicho (lo que en su conjunto constituye la *causa petendi*); de tal suerte que, si los conceptos de impugnación no están encaminados a combatir los fundamentos y motivos de la *resolución impugnada*, esto implica la carencia de *requisitos mínimos* para el estudio de la *legalidad* de dicha resolución.

Así se aprecia de la tesis de jurisprudencia III-JSS-A-42, sostenida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y publicada en la Revista del este Tribunal, Tercera Época, Año VIII, número 87, Marzo de 1995, página 8; que consideramos vigente, y cuyo rubro y texto es de la siguiente redacción:

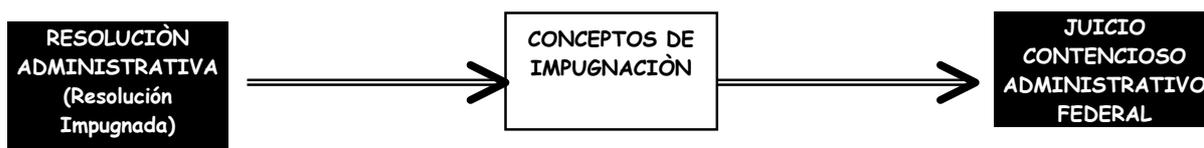
CONCEPTO DE ANULACION INOPERANTE. ES AQUEL QUE CARECE DE LOS REQUISITOS MINIMOS PARA SU ESTUDIO. Para ser tomado en consideración un concepto de anulación, éste deberá precisar la resolución o la parte de la misma que cause el agravio, el precepto o preceptos jurídicos que indebidamente se dejaron de aplicar o se aplicaron inadecuadamente y los argumentos lógico-jurídicos con los que se pretende demostrar la razón de su dicho; si se combate la motivación de dicha resolución bastará que se acredite la falsedad de los hechos que la apoyaron, su apreciación equivocada o la carencia de adecuación de los mismos a los supuestos contemplados en las normas invocadas, pues la falta de algunos de estos elementos hace

lógica y jurídicamente imposible su estudio, por lo que, si en el escrito de demanda la parte actora expresa razonamientos no encaminados a impugnar la fundamentación y motivación de la resolución cuya nulidad se demanda, éstos deben considerarse inoperantes.

(El subrayado es de esta sustentante)

Para mayor comprensión de la situación procesal planteada, se expone a continuación el siguiente gráfico:

“Litis Cerrada en el Juicio Contencioso Administrativo Federal”



4.3.2 Principio de litis abierta.

La *litis abierta* en el juicio contencioso administrativo, se permite sólo por excepción y ante una situación *sui géneris*, tal como la es aquella en que la materia de la controversia verse sobre los *recursos administrativos*; pues conforme a los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), el accionante puede impugnar a través de argumentos jurídicos (*conceptos de impugnación*), no sólo lo resuelto en el *recurso administrativo* de que se trate; sino además lo que fue *objeto* del recurso (*resolución recurrida*), aunque estos argumentos no guarden relación con los términos de la resolución recaída a dicho recurso (*resolución impugnada*).

En efecto, el único caso hasta ahora previsto como excepción al *principio de litis cerrada* (además del previsto por el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, antes artículo 209-bis del Código Tributario, ya estudiado), en la jurisdicción contencioso administrativa federal, permite que las partes puedan plantear en el juicio, una *litis* distinta a la de la *resolución impugnada*, sin estar limitados a lo resuelto en ésta, que en el caso lo constituye, la recaída al *recurso administrativo*.

Es decir, en estos casos, el órgano jurisdiccional actúa como un órgano de *plena jurisdicción*, ante el cual se puede replantear una *litis* en relación con la resolución que fue *objeto* del recurso (resolución recurrida), distinta a la planteada en la instancia administrativa; de tal suerte que los argumentos de las partes dejan de ser *inoperantes* y obligan al órgano jurisdiccional a estudiarlos a fin de resolver el *fondo* de la controversia.

4.4 El principio de litis abierta en el juicio contencioso administrativo federal.

Como adelantamos en el apartado anterior, el único caso que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo expresamente prevé para el planteamiento de una *litis abierta* en el juicio contencioso administrativo federal (además del previsto por el artículo 16 de la misma Ley, antes artículo 209-bis del Código Tributario); es el que previene el artículo 1º de dicha Ley, y que permite al accionante plantear argumentos jurídicos (*conceptos de impugnación*) contra al acto que fue *objeto* del recurso administrativo (*resolución recurrida*), de manera independiente a los fundamentos y motivos de la resolución recaída al recurso administrativo (*resolución impugnada*).

En efecto, con las reformas de 1996, se adicionó en un último párrafo del artículo 197 del entonces Título VI del Código Fiscal de la Federación (ahora artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), como figura complementaria a la *regla de la impugnación simultánea* (figura estudiada en el Capítulo Tercero), el *principio de litis abierta*; y el artículo 1º de la citada Ley, en la parte que nos interesa, señala lo siguiente:

“Artículo 1º...

...

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

(El subrayado es de esta sustentante)

En los términos planteados por el artículo antes transcrito, es posible que en el juicio contencioso administrativo federal que se instaure en contra de la resolución recaída a un recurso administrativo, a fin de complementar el mecanismo que nos permite entender que simultáneamente se impugna la resolución recurrida en dicho recurso (*regla de la impugnación simultánea*); el accionante pueda plantear argumentos jurídicos (*conceptos de impugnación*) de forma *directa* contra la resolución recurrida, y la autoridad demandada, pueda dar respuesta a dichos argumentos a través de su

contestación a la demanda, con independencia a lo planteado en la instancia administrativa.

Al respecto, Raúl Mario Mijares Jiménez⁶ estima que son dos las *causas* que dan lugar a la aplicación del *principio de litis abierta* en los juicios que se instauren en contra de la resolución recaída a un *recurso administrativo* y su recurrida.

En primero término, porque *en el recurso administrativo no existe una auténtica controversia*; lo que existe es una relación de tipo *bipolar*, en la que “el particular comparece ante la autoridad administrativa, a solicitar la revisión de un acto de esta misma naturaleza, sin la intervención de ninguna otra persona, de donde se sigue que no existe controversia entre los partícipes de la relación jurídica derivada de la tramitación de un recurso”.⁷ Por lo tanto, no cabe alegar que la *litis* se modifica o amplía en la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que en esta instancia apenas se fija la misma, razón por la cual las partes pueden proponer libremente los argumentos jurídicos (*conceptos de impugnación*) bajo los cuales quieran llevar la materia de la controversia.

Y en segundo término, porque a decir de este autor, *el recurso administrativo siempre tendrá por objetivo final, la confirmación de la legalidad del acto*; pues debemos recordar que se trata de un procedimiento de *auto tutela* que es llevado en la sede de la autoridad administrativa, lo que hace suponer que en la mayor parte de los casos, confirmará la *legalidad* de su actuar; en cambio, en la *jurisdicción contencioso-administrativa*, los intereses generalmente son *opuestos*, y resueltos por un órgano jurisdiccional *autónomo e imparcial*, que tendrá la tarea de discernir a quién le asiste la razón, estimando o desestimando la *pretensión procesal*; por lo tanto, es dable que se

⁶ Mijares Jiménez, Raúl Mario. *La Ampliación de la Litis y La Reforma al Código Fiscal*, Revista Lex Difusión y Análisis, 3ª época, Año II, Marzo 1996, numero 9, pp. 50-52.

⁷ Mijares Jiménez, Raúl Mario. *La Ampliación de la Litis y La Reforma al Código Fiscal*, p. 50.

entable una nueva *litis* en el juicio, a fin de no dejar en *estado de indefensión* al particular, al resolverse completamente su *pretensión*.

4.4.1 Razón legislativa.

El *principio de litis abierta* fue incorporado conjuntamente con la *regla* prevista en el entonces último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación (ahora párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), a través del “Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras”, publicado el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, mismo que fue estudiado en el Capítulo Tercero de la presente investigación.

En lo que toca al tema de la *litis abierta*, la exposición de motivos de esta reforma, expuso que:

“En materia de medios de defensa del contribuyente:

...

Por otra parte, se proponen cambios en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal. Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el tribunal fiscal se pronunciará sobre la legalidad de

la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

...”

(El subrayado es de esta sustentante)

De lo anterior se desprende que el *principio de litis abierta* se incorpora por la necesidad de que los *recursos administrativos* no se convirtieran en “trampas procesales”, que le impidan al particular una adecuada defensa jurídica de sus intereses en la instancia jurisdiccional; por lo que, en atención a ello, el legislador consideró necesario establecer la posibilidad de que en el juicio contencioso administrativo federal instaurado en contra de la resolución recaída a un recurso administrativo, el accionante pudiera enderezar sus argumentos defectuosos o insuficientes, e incluso hacer valer nuevos argumentos, a fin de subsanar la deficiencia en su defensa en la instancia administrativa; como si ante el órgano jurisdiccional, se estuviera planteando por primera vez la controversia.

En este sentido, la posibilidad de plantear una *litis abierta* en este tipo de juicios, trae como consecuencia procesal que el Tribunal Administrativo no pueda declarar *inoperantes* los argumentos que las partes hagan valer contra la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*), y lo obligue a dar contestación a los mismos.

De tal suerte que si la *materia de la litis* en la jurisdicción contencioso administrativa se *extiende* para conocer no sólo de la resolución recaída al recurso administrativo, sino además para conocer de lo que fue *objeto* de estudio en dicho recurso (*regla de la impugnación simultanea*); es necesario que el accionante cuente con la facultad de enderezar su defensa jurídica a través de la *demand*a en contra de la *resolución recurrida* (la combatida en el recurso); y a la autoridad se le de la

oportunidad de dar respuesta a dichos argumentos, a través de su contestación a la demanda, aunque la *litis* no guarde relación con los términos de la resolución impugnada.

4.4.2 Elementos.

El ejercicio de una *litis abierta* en el juicio contencioso administrativo, se hará con base en *conceptos de impugnación* que el accionante hará valer en su *demanda*, de forma *directa* contra la resolución *objeto* del recurso administrativo (*resolución recurrida*), e independientemente de lo resuelto en la instancia del recurso (*resolución impugnada*).

Ahora bien, estos *conceptos de impugnación* que se hagan valer en ejercicio de esta *litis abierta*; podrán ser (i) *novedosos*, (ii) *similares* o (ii) *reiterativos* a los expuestos en la vía del recurso.

Así lo ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis de jurisprudencia 2ª.J. 32/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Abril de 2003, página 193; cuyo rubro y texto es el siguiente:

JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, contenía el principio de "litis cerrada" que impedía

*que se examinaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso, es decir, no permitía que el demandante hiciera valer o reprodujera argumentos relativos a la resolución recurrida; y por ende, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los conceptos de anulación que reiteraran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario; sin embargo, en el texto vigente del último párrafo del citado numeral se simplificó el procedimiento contencioso administrativo al cambiar el principio de "litis cerrada" por el de "litis abierta", el cual comprende no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; los nuevos argumentos que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por lo tanto, todos estos argumentos, ya sean **novedosos** o **reiterativos** de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos.*

(El énfasis y subrayado es de esta sustentante)

Así como la tesis de jurisprudencia IV-J-2aS-10, sostenida por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en la revista de este Tribunal, Cuarta Época, Año II, número 25, Agosto de 2000, página 9; cuyo rubro y texto es el siguiente:

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN PLANTEADOS EN EL RECURSO. ES VÁLIDO HACER VALER ARGUMENTOS SIMILARES EN LA DEMANDA. *De conformidad con lo previsto en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, vigente desde el año de 1996, son operantes en el juicio los conceptos de impugnación presentados en el recurso, ya que conforme al argumentum a maiore ad minus, si la Ley permite (... hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso), con mayor razón se pueden hacer valer aquéllos que sí fueron planteados en el mismo, siempre que sean referidos a la resolución impugnada. Ello es así, porque la ratio legis de esta disposición parte de que el contencioso-administrativo es un verdadero juicio y no un simple recurso de alzada. La llamada fase contenciosa no es la segunda instancia de la fase oficiosa, ni el Tribunal Fiscal de la*

Federación es una corte de apelación del recurso administrativo. Por lo anterior, la ley autoriza formular agravios distintos de aquéllos presentados en el recurso administrativo y también, por mayoría de razón, permite que se planteen argumentos similares, ahora referidos a la resolución impugnada en el juicio contencioso-administrativo, ya que al ser el recurso administrativo un intento de autocomposición entre las partes, el acudir a éste, no puede limitar las posibilidades de defensa de los particulares ante los tribunales.

(El subrayado es de esta sustentante)

Ahora bien, con el término *novedoso*, el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, nos señala que debemos entender lo referido a la palabra *novedad*, es decir, a “lo recién hecho o fabricado”; por lo que podemos considerar *conceptos de impugnación novedosos* aquellos razonamientos lógico-jurídicos que exponga el accionante en contra del acto recurrido (el combatido en el recurso) distintos a los que hizo valer en la instancia administrativa (recurso administrativo). Es decir, son aquéllos que el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Tributario) expresamente señala como “no planteados en el recurso”.

Por lo que se refiere a la palabra *reiterativo*, se entiende como aquélla que proviene del verbo *reiterar*, que significa “volver a decir o hacer algo” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española); por lo que podemos considerar *conceptos de impugnación reiterativos* aquellos razonamientos lógico-jurídicos que fueron expuestos en el *recurso administrativo*, y que se hacen valer de nueva cuenta en la vía jurisdiccional en contra de la resolución *objeto* del mismo (resolución recurrida); toda vez que fueron desatendidos por la autoridad administrativa, o bien, fueron resueltos en contra de los intereses del particular.

Y por último, en lo relativo a la palabra *similar*, ésta significa “que tiene semejanza o analogía con algo” (Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española); por lo que podemos considerar *conceptos de impugnación similares* aquellos razonamientos lógicos-jurídicos que resultan parecidos a los planteados en la instancia administrativa (*recurso administrativo*), y que se hacen valer en la instancia jurisdiccional en contra de la resolución *objeto* del recurso (resolución recurrida), por las mismas razones aducidas en los reiterativos.

En complemento a lo anterior, el *principio de litis abierta* también debe permitir que el accionante aporte las *pruebas* relacionadas con los *conceptos de impugnación novedosos, similares o reiterativos*, en el entendido de que ahora forman parte de la *litis* entablada en contra del *objeto* del recurso administrativo (resolución recurrida); con la condicionante de que dichas pruebas estén efectivamente relacionadas con tales argumentos; tal como se aprecia de la tesis de jurisprudencia 2a/J. 69/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Diciembre de 2001, página 223, cuyo rubro y texto es el siguiente:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS PRUEBAS DEBEN ADMITIRSE EN EL JUICIO Y VALORARSE EN LA SENTENCIA, AUN CUANDO NO SE HUBIERAN OFRECIDO EN EL PROCEDIMIENTO.

De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 197, último párrafo y 237, cuarto párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que en el caso de que se interponga algún recurso, y en la resolución que a él recaiga no se satisfaga el interés del recurrente y la controvierta, se entenderá que también controvierte la resolución materia del recurso en la parte que continúa afectándolo y, en consecuencia, el actor podrá expresar conceptos de anulación tendentes a demostrar la nulidad de aquélla, aun cuando éstos no hayan sido planteados en la instancia administrativa, por lo que para acreditar su acción podrá aportar las pruebas conducentes y la Sala respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá admitirlas, aun cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo previo al juicio y valorarlas al pronunciar la resolución correspondiente, a efecto de resolver la cuestión planteada. Lo anterior es así, puesto que al establecer el legislador en dichas disposiciones la litis abierta en la materia contenciosa fiscal, se apartó

de los principios en materia procesal recogidos por otros ordenamientos adjetivos, según los cuales los actos deben ser analizados por el revisor tal como hayan sido probados ante la autoridad revisada, es decir, en el juicio respectivo se plantea una litis distinta a la del recurso que le precedió, en virtud de distintos cambios de situación jurídica surgidos desde el dictado del acto administrativo primigenio. Esto es, en un procedimiento administrativo de inspección o de verificación, por un lado, una situación jurídica queda determinada cuando los hechos y circunstancias en que se da o se presume una infracción o incumplimiento del gobernado, son considerados en el acto administrativo que se dicte y, por otro, diversa situación jurídica se fija cuando contra ese acto se promueve un recurso administrativo, pues respecto de aquélla surgen argumentos distintos que pueden hacerse valer y ser materia de prueba. Además, la determinación de dicha nueva litis y situación jurídica se corrobora con el diverso carácter jurídico que asume el órgano de la administración pública involucrado, pues mientras en el juicio de nulidad es sólo una de las partes en la controversia y está sujeta a la jurisdicción del citado tribunal en plena igualdad con las demás partes en el juicio, al emitir el acto administrativo y al resolver el recurso conducente, actúa como autoridad ejerciendo su imperio sobre los particulares, siendo además revisor de sus propios actos. Sostener lo contrario, atentaría contra las normas especiales expresas que regulan el juicio contencioso fiscal y contra el derecho que tiene todo gobernado de probar los hechos constitutivos de su acción en el procedimiento jurisdiccional en materia fiscal, es decir, el derecho del demandante para que el juzgador o el tribunal administrativo admita las pruebas que se ofrezcan y sean pertinentes e idóneas para acreditar los hechos en que sus argumentos de impugnación se funden, así como de que dichas pruebas se desahoguen y sean valoradas conforme a derecho. (El subrayado es de esta sustentante)

4.4.3 Su relación con la regla de la impugnación simultánea.

La regla de la impugnación simultánea y el principio de litis abierta, ambas figuras previstas por los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), guardan íntima relación, toda vez que los *conceptos de impugnación* que el accionante exponga en el juicio, en ejercicio de una *litis abierta*, estarán encaminados a combatir la *legalidad* de la resolución *objeto* del recurso y de su procedimiento (*resolución recurrida*); situación que se entiende *simultáneamente*

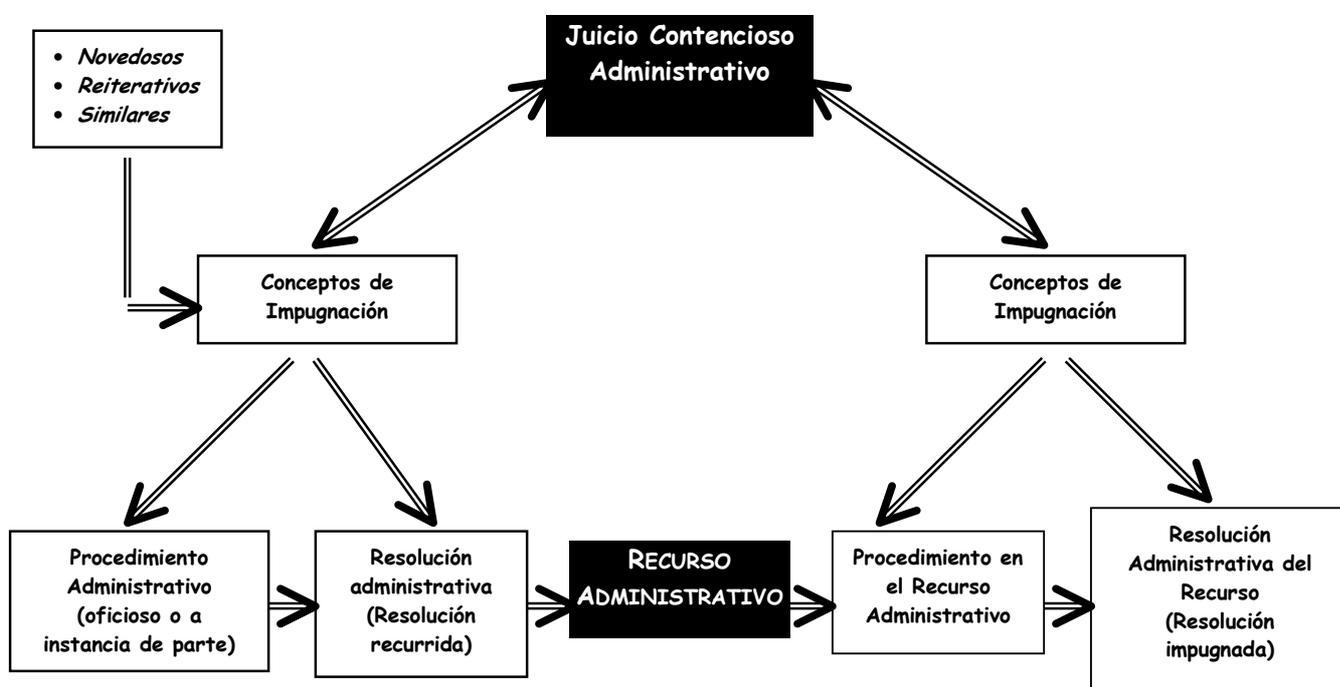
impugnada, cuando en el juicio se combata la *legalidad* de la resolución recaída a dicho recurso (*resolución impugnada*).

De tal suerte que el resultado de esta complejidad procesal, es la posibilidad legal con la que cuenta el Tribunal para llevar a cabo la revisión integral del recurso así como del procedimiento del que deriva, y de igual forma, la posibilidad para el accionante de poder combatir, a través de argumentos jurídicos, la *legalidad* de la resolución impugnada y su procedimiento (la recaída al recurso administrativo), así como de la resolución recurrida y su procedimiento (*objeto* del recurso); en la medida en que se sigan afectando los *intereses* del accionante; así como la posibilidad que le da a la autoridad demandada de dar respuesta a los planteamientos propuestos por el demandante, respetando la *igual procesal* del mismo.

Por lo tanto, la *litis* planteada en un juicio contencioso administrativo federal instaurado por el accionante en contra de la resolución recaída a un recurso administrativo y en contra de su recurrida, podrá estar integrada (i) por los conceptos de impugnación que la actora exponga en contra de la resolución recaída al recurso administrativo y de su procedimiento (resolución impugnada); y (ii) los conceptos de impugnación que la actora exponga en contra de la resolución combatida en el recurso administrativo y del procedimiento del que proviene (resolución recurrida); conceptos que a su vez, podrán ser: (a) *novedosos*, (b) *similares*, o (c) *reiterativos*.

Para mayor comprensión de la situación procesal planteada, se expone a continuación el siguiente gráfico:

“Litis Abierta en el Juicio Contencioso Administrativo Federal”



CAPÍTULO V. LA SUSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

“Consecuencia de la simple revisión es el reenvío. En la medida en que se evite el mismo, se fortalecerá la autonomía de los Órganos Jurisdiccionales y se garantizará la efectiva defensa del justiciable”

Palabras de la Sustentante.

5.1 Importancia del tema.

Como fase culminante de la presente investigación, abordaremos el tema de la *sustitución administrativa*, figura complementaria a las demás instituciones estudiadas en los Capítulos Tercero y Cuarto de esta investigación, cuando el juicio contencioso administrativo federal se instaure contra la resolución recaída a un *recurso administrativo*, así como en contra de la resolución *objeto* del recurso (*regla de la impugnación simultánea*), y para ello el accionante haga valer conceptos de impugnación *novedosos, similares o reiterativos*, a los hechos valer en la instancia administrativa; pues ello permite que en el fallo culminante del juicio, esto es, en la *Sentencia Jurisdiccional*, el Tribunal Administrativo tenga la facultad de llevar a cabo la revisión no sólo de lo resuelto en el recurso, sino además del procedimiento y resolución *objeto* del mismo, pudiéndose pronunciar sobre la *legalidad* del acto recurrido, ya sea declarando su *nulidad* o reconociendo su *validez*, en la parte en que no haya quedado satisfecho el *interés* del particular.

Y decimos que se trata de una “sustitución”, toda vez que el efecto que tiene este pronunciamiento a nivel procesal, es el de ser una especie de *suplencia* sobre la *potestad administrativa*; pues el órgano jurisdiccional, al fallar la Sentencia, sustituye la

voluntad de la autoridad administrativa, pronunciándose sobre la *legalidad* de un acto que fue sometido a su revisión.

Ahora bien, la ventaja principal de la llamada *sustitución administrativa*, es la posibilidad de que la controversia pueda ser resuelta de forma *completa, pronta y definitiva* en la instancia jurisdiccional, procurando evitar cualquier tipo de obstáculo que provoque el *reenvío*; esto es, la devolución de los asuntos -parcialmente resueltos- a la sede de la autoridad administrativa, lo que, al no resolver el *fondo* de la cuestión, evidentemente retrasa la solución del conflicto y genera afectación en la defensa jurídica del particular; situación que fue modificada con las reformas a los entonces artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación (actualmente contempladas en los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), mismas que establecen a la *sustitución administrativa* como la vía para la resolución *pronta, completa y definitiva* de asuntos que versen sobre la impugnación de *recursos administrativos* y de lo que fue materia en estos.

Por lo tanto, en este último Capítulo abundaremos sobre esta figura tan singular, que impacta sobremanera los *alcances* adoptados en los fallos emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sustitución que, a nuestro juicio, se encuentra delimitada por (i) la *pretensión procesal*, (ii) los *principios normativos* (*principio de legalidad*), y (iii) los *términos* que puede adquirir la Sentencia Jurisdiccional en relación con las *causales de ilegalidad* esgrimidas; temas todos que serán estudiados a continuación y correlacionados al final con el tema que nos ocupa.

5.2 La pretensión procesal.

Para delimitar los alcances de la *sustitución administrativa*, debemos partir de la *pretensión procesal*, toda vez que es considerada la base del fallo jurisdiccional, y nos

permite relacionar la *causa de pedir* en el juicio, con las *finalidades* perseguidas a través de su planteamiento.

5.2.1 Concepto.

Acudiendo al Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, tenemos que la palabra **pretensión** deriva del latín *praetensio*, y de forma genérica significa: “Solicitud para conseguir algo que se desea” o “Derecho bien o mal fundado que alguien juzga tener sobre algo”.

De manera jurídica, el Diccionario aludido define a la *pretensión* como “El objeto de una acción procesal, consistente en pedir al juez un determinado pronunciamiento.”

Desde el punto de vista doctrinal, para Cipriano Gómez Lara, la *pretensión* no es un concepto propio de la teoría procesal, pues está referido a fenómenos que se dan antes del *proceso* e independientemente de éste; pues lo que se persigue es *subordinar el interés ajeno al propio* (aludiendo a las palabras de Carnelutti), lo cual podrá hacerse a través de diversos medios, de los cuales el más efectivo es el procesal.

Al respecto, Gómez Lara añade “...esas exigencias de subordinación del interés ajeno al nuestro son pretensiones que caracterizan la vida jurídica de todos los días; en el comercio, en el tráfico de mercancías, hay una serie de pretensiones de exigencias de subordinación... cuando la pretensión se lleva al tribunal, surge el concepto de lo que llamamos la acción procesal.”¹

¹ Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Los Conceptos Fundamentales de la Teoría General del Proceso, Guía de Estudio del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo I, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000, pp. 64 y 66.

De lo anterior se desprende que el autor hace una distinción entre *pretensión* y *acción procesal*, definiendo a esta última como la *vía o mecanismo* por el cual se puede hacer valer el primero de los citados, es decir, “es la llave que abre la puerta del proceso a la pretensión”.²

Ahora bien, Carlos Arellano García a lo anterior añade, que no debe confundirse la *pretensión* con el *derecho subjetivo* perseguido, pues este último “entraña la facultad derivada de una norma jurídica para exigir del sujeto obligado en la relación jurídica una conducta de dar, hacer, no hacer o tolerar”³; y la *pretensión* si bien incluye lo anterior, se distingue del mismo en que su carácter es de *exigencia ante el incumplimiento*, lo que lo hace una situación de hecho y no de derecho.

Y por último, para Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, la *pretensión* no es un derecho sino un *acto*, mediante el cual el que afirma ser titular de un derecho, reclama su realización; de tal suerte que “... la pretensión no solamente no es un derecho, sino que ni siquiera lo supone, toda vez que puede haber y hay de hecho en la realidad, pretensiones sin derecho y derechos sin pretensión. La existencia o no existencia del derecho afirmado por el pretensor sólo llega a concretarse hasta el momento en que el juzgador emite su sentencia.”⁴

Por todo lo anterior, podemos concluir que la *pretensión procesal* resulta *aquella exigencia jurídica que se reclama y que se quiere sea reconocida por el órgano*

² Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Los Conceptos Fundamentales de la Teoría General del Proceso, p. 66.

³ Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p.254.

⁴ Alcalá-Zamora y Castillo. Estudios de Teoría General e Historia del Proceso, 1945-1972, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974, p. 155.

jurisdiccional, para que la parte demandada la restablezca o cumpla en beneficio del accionante.

5.2.2 Elementos.

La *pretensión procesal* está integrada por dos elementos básicos: (i) la *causa de pedir*, que como estudiamos en el Capítulo Cuarto de esta investigación, se desprende del estudio integral de los *conceptos de impugnación*; y (ii) el *efecto*, que es el *alcance jurídico* que las leyes le confieren a la situación planteada por el actor, y que se desea sea reconocido por el órgano jurisdiccional en caso de resultar fundada su *acción*.

A todo lo anterior, Hernando Devis Echandía⁵ lo llamó el *petitum* de la demanda, que estará integrado por los siguientes elementos:

A) *El objeto*. Que es el *efecto jurídico* perseguido, y que podrá consistir en una *declaración, una condena o una constitución*, y si se versa sobre un procedimiento de ejecución, consiste en una *modificación* de la realidad; y

B) *La razón*. Que a su vez está integra por la *causa de pedir* y los *hechos fundatorios* de la demanda (*elemento etiológico*); y se traduce en el aspecto *normativo* de la causa que se consigna en un instrumento legal, documento base de la *pretensión (demanda)*.

Algunos otros autores como Rafael Martínez Morales⁶, agregan un elemento más, y este es el elemento *subjetivo*, entendiendo por éste, a los titulares de la relación

⁵ Devis Echendía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, 4ª edición, Editorial ABC, Bogotá, Colombia, 1974, pp. 147-150.

jurídica sustantiva, que son (i) el *sujeto activo (accionante)* y (ii) el *sujeto pasivo (demandado)*.

5.2.3 Su influencia en las sentencias que culminen el juicio contencioso administrativo federal.

Como ya lo anticipamos, la *pretensión procesal* conforma la *base del fallo jurisdiccional*, y nos permite relacionar la *causa de pedir* en el juicio con las *finalidades* perseguidas a través de su planteamiento.

En el juicio contencioso administrativo federal, esta *premisa* la reconoce el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Fiscal de la Federación), el cual a la letra señala que:

“Artículo 50. Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

...”

(El subrayado es de esta sustentante)

De lo anterior se desprende que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a emitir sus Sentencia dando respuesta a la *pretensión* del enjuiciante; misma que se deduzca del planteamiento de su *demanda*.

⁶ Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Tomo 3, p.15.

En palabras de la Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, María del Consuelo Villalobos Ortiz, la *pretensión procesal* cobra singular importancia en la Sentencia que finaliza el juicio contencioso administrativo federal, porque "... no puede abordarse el tema de la sentencia, sin señalar, que se encuentra absolutamente vinculado y asociado con el tema anterior que es la pretensión en el juicio, dado que precisamente con la sentencia se llega a la parte final, culminante del procedimiento, a través de cuyo acto jurisdiccional, se emitirá, la decisión que corresponda en relación precisamente a la acción intentada y con ello se dará satisfacción en su caso, a la pretensión del juicio y en caso de no lograr acreditarse la causal de ilegalidad que se argumentó en el ejercicio de la pretensión, desde luego se tendría que reconocer que ese acto fue emitido legalmente, y por lo tanto reconocer su validez..."⁷

En consecuencia, la trascendencia que adquiere la *pretensión procesal* frente a la Sentencia que se emita en el juicio contencioso administrativo federal es medular, pues debe haber una respuesta *efectiva* a lo planteado a través de la *demanda* que haya sido admitida y tramitada en esa instancia; para así estar en posibilidad de declarar la *nulidad* o reconocer la *validez* de la resolución administrativa impugnada.

Asimismo, la debida precisión de la pretensión procesal en el juicio contencioso administrativo federal, coadyuva a que el juzgador emita su fallo observando las reglas procesales que para esa situación le imponga la ley, tales como el planteamiento de una litis abierta, o bien, la eventual sustitución de la autoridad administrativa; situaciones que deben contemplarse cuando la materia de la impugnación verse sobre un recurso administrativo.

⁷ Villalobos Ortiz, María del Consuelo. La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, Guía de Estudio del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo III, Segunda Parte, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000, p. 27.

Estos criterios han sido adoptados por los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, y los podemos ver reflejados en la tesis de jurisprudencia I.4º.A. J/20, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 944; cuyo rubro y texto a continuación se transcribe:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA. *Del contexto de los artículos 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar sus fallos, resolverán "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada", lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Ello implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y de la controversia, tal y como lo ordena el artículo 17 constitucional. En abono a lo anterior, se tiene que el Código Fiscal de la Federación -especialmente en su artículo 237 y demás relativos-, así como criterios jurisprudenciales relativos a su reforma, facultan y conminan a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a pronunciarse sobre aspectos tales como: a) una litis abierta, b) eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, e) corrección de errores en la cita de preceptos y suplencia de agravios, en el caso de ciertas causas de ilegalidad, f) examen conjunto de los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.*

(El énfasis y subrayado son de esta sustentante)

Consecuentemente, de la precisión adecuada de la *pretensión procesal* en el juicio contencioso administrativo federal, dependerán los resultados del fallo jurisdiccional; mismo que, en tratándose de la legalidad de los recursos administrativos, podrá provocar el *reenvío* del asunto a la sede de la autoridad administrativa, o bien, la eventual *sustitución* en el pronunciamiento de la legalidad de la *resolución recurrida* (tema que será estudiado más adelante).

5.3 Los principios normativos.

Ahora bien, para el estudio de la *pretensión procesal*, el órgano jurisdiccional también se encuentra sujeto al *Principio de Legalidad* que respaldan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal; en el entendido de que el *fallo jurisdiccional* es considerado a su vez, un *acto de autoridad* (pues deriva de un órgano del Estado) que trascenderá en la esfera jurídica del particular; por lo que es necesario que dicho fallo también atienda a ciertos requisitos legales, a fin de garantizar la *seguridad jurídica* de los particulares, dando una efectiva respuesta a la *litis* planteada y a la *pretensión procesal*.

En este sentido, es de destacarse la clasificación doctrinal que de los requisitos legales de las Sentencias, hace el maestro Cipriano Gómez Lara⁸, el cual divide a los mismos en (i) *formales* y (ii) *materiales o intrínsecos*.

Desde el punto de vista *formal*, la Sentencia Jurisdiccional debe observar una estructura básica, que consiste en las partes que contiene dicho fallo, la forma en que debe estar redactado, cómo debe empezar, cómo terminar, cuáles son sus elementos, entre otros.

⁸ Gómez Lara, Cipriano. *Op. cit.*, p. 73.

Al respecto, se ha considerado que la Sentencia Jurisdiccional debe estar integrada de cuatro partes:

a) *Una parte introductoria o de proemio.* En la que se deben plasmar los datos que identifican el juicio, entre otros, el Tribunal que está resolviendo, la fecha en que se resuelve, las partes que intervienen, etcétera;

b) *Una parte neutral o de hechos.* Lo que comúnmente se manifiesta a través de los “Resultandos”, que no son otra cosa que la narración ordenada y cronológica del desarrollo del juicio. Aquí se deben destacar los hechos trascendentes en el caso, como son las actuaciones de las partes y la forma en que fueron acordadas durante la tramitación del juicio;

c) *Una parte medular o de razonamientos.* Parte de mayor relevancia en el fallo definitivo, comúnmente denominada de los “Considerandos”, y que consiste en el estudio lógico-jurídico por parte del órgano jurisdiccional, de los elementos aportados en el juicio, valorando los argumentos, las pruebas y decidiendo a quién asiste la razón en el mismo; y

d) *Una parte de resumen o de puntos conclusivos.* Parte última de la Sentencia, también denominada de los “Puntos Resolutivos”, en la que el Tribunal debe resumir en puntos concretos, el sentido de su fallo, así como los alcances y efectos del mismo.

Desde el punto de vista *material*, las Sentencias también deben observar ciertos requisitos legales que estén relacionados con el estudio de la materia del juicio (*litis*) y

la respuesta a la *pretensión procesal*; de tal suerte, que no se puede emitir un fallo adverso a la esfera jurídica de las partes, no sin antes haber estudiado de forma adecuada el juicio y los elementos aportados a éste.

Estos requisitos *materiales o intrínsecos*, se concentran en los denominados *principios normativos*, toda vez que su finalidad es establecer una estructura lógica en el desarrollo de la Sentencia, que garantice la *seguridad jurídica* de las partes.

Estos *principios normativos*, según los maestros José Castillo Larrañaga y Rafael De Pina⁹, se concretan en *tres*, que son: (i) la *fundamentación y motivación*, (ii) la *congruencia* y (iii) la *exhaustividad*.

a) *Principio de fundamentación y motivación*. Este principio encierra dos actuaciones íntimamente vinculadas.

De una parte, la *fundamentación*, que consiste en la cita de los preceptos legales aplicables a la Sentencia que se emite. Actualmente, se considera que la precisión en los preceptos legales debe ser tal, que se tiene que señalar el articulado, con fracciones e incisos, del precepto que se considera aplicable.

De otra parte, la *motivación*, que es la manifestación de las causas de hecho fundadas en derecho que impulsan al órgano jurisdiccional a emitir en tales términos su fallo; por lo tanto, la *motivación* es el razonamiento lógico-jurídico que emite el juzgador para resolver la controversia planteada.

⁹ Castillo Larrañaga, José y De Pina Rafael. *Derecho Procesal Civil*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1963, p. 301.

Nos ha servido de apoyo, la tesis de jurisprudencia VI.2º. J/43, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, página 769; cuyo rubro y texto a la letra indican:

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

(El subrayado es de esta sustentante)

Ahora bien esta *fundamentación y motivación* debe darse en dos ámbitos.

El órgano jurisdiccional debe *fundar y motivar* los aspectos *subjetivos* del fallo, esto es, las cuestiones que generen *certeza jurídica* a las partes, con relación al *órgano emisor* del mismo; tales como que sea emitido por una autoridad *competente*, dotada de *jurisdicción* para resolver la controversia, con el *quórum* legal requerido para aprobar el fallo (si se trata de un órgano colegiado), entre otros.

Asimismo, el Órgano Jurisdiccional debe *fundar y motivar* los aspectos *objetivos* del fallo, esto es, las cuestiones que generen *certeza jurídica* a las partes con relación a la resolución de la *litis*; tales como la procedencia o improcedencia en el estudio del juicio, el estudio de los agravios, defensas y excepciones; así como los términos y el sentido que adquiera el fallo *definitivo*.

b) *Principio de congruencia.* Este principio encierra el deber que adquiere el órgano jurisdiccional para emitir sus Sentencias con identidad entre las partes que las componen y sus resultados, garantizando así que el fallo sea claro y contundente.

En palabras de Pedro Argoneses, que cita Cipriano Gómez Lara, en su libro “Teoría General del Proceso”, la *congruencia* es “...aquél principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico.”¹⁰

Ahora bien, la *congruencia* en la Sentencia Jurisdiccional, debe darse en dos aspectos, el *interno* y el *externo*.

De una parte, la *congruencia interna* atiende a la identidad que en sí misma debe guardar la Sentencia, entre los argumentos, afirmaciones y hechos a que se refiera o manifieste; y en términos generales, entre las partes formales que la componen (*proemio, resultandos, considerandos y puntos resolutivos*).

De otra parte, la *congruencia externa* atiende a la correspondencia que debe existir entre lo controvertido y lo resuelto; es decir, entre los hechos, argumentos y elementos aportados por las partes, y los argumentos y conclusiones vertidas en el fallo definitivo. Es decir, el fallo debe resolver la materia del juicio (*litis*) y excluir cuestiones ajenas a la misma.

¹⁰ Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Editorial Harla, México, 1994, p. 255.

Respecto a esto último, señala Eduardo Pallares¹¹, existen rasgos característicos que nos permite distinguir cuando en una Sentencia Jurisdiccional se está vulnerando este principio y son:

- ⇒ Cuando contenga conclusiones contrarias entre sí;
- ⇒ Cuando conceda al actor más de lo que pide;
- ⇒ Cuando resuelva puntos no debatidos; y
- ⇒ Cuando comprenda a personas que no han figurado en el proceso por sí mismas o a través de sus legítimos representantes.

c) *Principio de exhaustividad.* Este último principio encierra la obligación que tiene el Órgano Jurisdiccional para estudiar todas las cuestiones planteadas en el juicio, esto es, los puntos controvertidos; de tal forma, que debe agotarse el estudio de los argumentos expuestos por el demandante (*conceptos de impugnación*), así como de los expuestos por las demandadas (*defensas y excepciones*), en relación con la resolución impugnada; pues omitir el estudio de uno o algunos de estos argumentos, podría alterar el sentido del fallo y de sus efectos, dejando en *estado de indefensión* a las partes.

Al respecto, Cipriano Gómez Lara señala que "... al dictar una sentencia debe tenerse mucho cuidado de examinar, agotándolos todos, los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas..."¹².

De tal suerte que el *principio de exhaustividad* garantizará que no se puedan emitir fallos adversos a los intereses de las partes, no sin antes haber estudiado todos los puntos controvertidos por las mismas en el juicio.

¹¹ Pallares Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 624.

¹² Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*, 8ª edición, Editorial McGraw Hill, México, 2000, p. 131.

En complemento a la anterior idea, Emilio Margáin Manautou¹³ considera que este principio también implica que deben valorarse cada una de las pruebas ofrecidas en el juicio y que tengan relación con los puntos controvertidos, asignándoles el valor probatorio correspondiente, así como fundando y motivando su valor.

5.3.1 Su influencia en las sentencias que culminen el juicio contencioso administrativo federal.

Ahora bien, los requisitos legales aplicables a las Sentencias Jurisdiccionales son de trasladarse a los fallos emitidos por el Tribunal Administrativo en el juicio contencioso administrativo federal, toda vez que se tratan de fallos definitivos que trascienden en la esfera jurídica de los particulares, en la materia administrativa.

Es de hacer énfasis en este apartado, a los requisitos *materiales o intrínsecos* concentrados en los *principios normativos*, toda vez que en el juicio contencioso administrativo federal encuentran particularidades y excepciones a su aplicación.

Así pues, el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Fiscal de la Federación), es el precepto en el que se concentran los *principios normativos* de la Teoría Procesal, y que aplicados a las Sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo federal, observan ciertas modalidades.

Por lo que hace al principio de *fundamentación y motivación*, el primer párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes

¹³ Margáin Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México, pp. 105 y 106.

artículo 237 del Código Tributario), establece expresamente que “Las sentencias del Tribunal **se fundarán en derecho...**”; en esta simple expresión se contiene este principio, pues implica que el Tribunal Administrativo está obligado a fundar en razones jurídicas el contenido, términos y alcances adquiridos en el fallo.

En consecuencia, podemos afirmar que la *fundamentación y motivación* que exhiba el Tribunal Administrativo en la Sentencia que culmine el juicio contencioso administrativo federal, debe darse en sus dos ámbitos.

En el ámbito *subjetivo*, toda vez que debe fundar y motivar los aspectos relativos al *órgano emisor*, tales como su *competencia, jurisdicción*, integración del *quórum* legal, entre otros; a fin de garantizar *seguridad jurídica* a las partes. Al respecto, es de destacarse que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano jurisdiccional que, a nivel federal, se encarga de dirimir las controversias suscitadas por la actuación administrativa, en la mayor parte de sus actos de aplicación.

Brevemente señalaremos que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que este Tribunal es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el cual estará integrado por (i) una *Sala Superior*, constituida por once Magistrados, los que podrán actuar en Pleno (once) o en Secciones (cinco), tendrá la competencia específica que les asigne su Ley Orgánica y el Código Fiscal de la Federación; bastará con el quórum legal de siete Magistrados (Pleno) o cuatro (Secciones) para llevar a cabo las sesiones, y la aprobación de sus fallos se toma por mayoría; y (ii) de *Salas Regionales*, las cuales estarán constituidas cada una, por tres Magistrados, tendrán la competencia que les confiere la Ley Orgánica en atención a su circunscripción territorial (prevista en el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), y para la aprobación de sus resoluciones es necesario la presencia de los tres Magistrados.

En el ámbito *objetivo*, el Tribunal Administrativo deberá señalar el *fundamento* y *motivos* de los aspectos relativos a la resolución de la *litis*, tales como el estudio de la procedencia o improcedencia de la instancia, de los argumentos jurídicos de las partes e incluso el hecho valer de oficio por la propia juzgadora, así como el de los términos y el sentido adquirido por el fallo, y de las causales que dieron lugar a ello.

En este aspecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes Título VI del Código Fiscal de la Federación), misma que fue estudiada en el Capítulo Segundo de la presente investigación, es la ley que contiene los fundamentos jurídicos del proceso administrativo, es decir, los preceptos legales bajo los cuales debe llevarse a cabo el procedimiento contencioso administrativo federal.

Por lo que hace al *principio de congruencia*, observamos que el mismo se desprende de distintas partes del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Tributario); estas partes, para su mejor comprensión, a continuación se transcriben:

“Las sentencias del Tribunal... resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

...

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

...

... No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

...”

(El subrayado es de esta sustentante)

De las diversas partes transcritas del precepto a estudio, se desprende que las Sentencias emitidas por el Tribunal Administrativo, deberán observar el *principio de congruencia*, atendiendo a las siguientes reglas:

En principio, deberá resolver sobre (i) *la auténtica pretensión del accionante*; lo que implica que deberá excluirse cualquier cuestión que no se encuentre relacionada con la misma y que no cumpla con las finalidades para las cuales se instauró la vía; y por el contrario, deberá estudiar y resolver lo planteado en la medida en que se de plena satisfacción a dicha *pretensión*.

En este sentido, hemos señalado, la *pretensión procesal* está integrada por dos elementos básicos; (i) la *causa de pedir*, que no es más que el conjunto de razones jurídicas que dieron lugar a la interposición del juicio, mismas que se desprenden del estudio integral de los *conceptos de impugnación* vertidos en la *demanda*; y (ii) el *efecto*, que es el *alcance jurídico* que las leyes le confieren a la situación planteada por el actor, y que se pretende sea reconocida por el órgano jurisdiccional en caso de resultar fundada la *causa petendi*.

Por lo tanto, para atender al *principio de congruencia* en este sentido, es necesario que el órgano juzgador se concentre en el estudio integral de la *demanda* del actor, y

relacione los *conceptos de impugnación* contenidos en ella, con los *efectos jurídicos* que se pretenden alcanzar con la instauración del juicio; para de esa forma desprender la auténtica *pretensión procesal* y dar una respuesta efectiva a la misma.

En segundo término, (ii) deberá resolver *la cuestión efectivamente planteada*; de tal suerte que el estudio en la Sentencia deberá concentrarse a la resolución de la *litis*, es decir, la *materia* de la controversia; misma que como hemos anunciado, es fijada por el accionante a través de su *demanda* y con la *contestación a la demanda* que realicen las demás partes (autoridad demandada emisora, titular de la dependencia y terceros interesados), a los que deberá darse respuesta de la misma forma.

Para tal finalidad, el Tribunal Administrativo contará con las facultades para corregir preceptos legales indebidamente invocados, invocar *hechos notorios*[✍] y examinar en su conjunto los argumentos de las partes (agravios, *causales de ilegalidad* y demás razonamientos); con la única limitante de *no cambiar los hechos expuestos por las partes*, so pena de que la *litis* pueda verse alterada, y no pueda resolverse de manera efectiva.

Y en tercer lugar, (iii) *no podrá anular o modificar actos administrativos que no estén expresamente impugnados en la demanda*; por lo tanto, el Tribunal Administrativo sólo está facultado para declarar la *nulidad* o reconocer la *validez* de la resolución o grupo de resoluciones administrativas que hayan sido sometidas a la jurisdicción del

[✍] Los *hechos notorios* se consideran circunstancias de hecho o de derecho que al formar parte de la cultura normal de un determinado sector social al tiempo en que se emite el acto lesivo; no genera perjuicio a las partes al ser invocados, y por el contrario, coadyuva a resolver, de manera más eficiente, la controversia planteada ante el órgano jurisdiccional; así lo ha establecido el Poder Judicial de la Federación, a través de la tesis de jurisprudencia VI.3º.A. J/32, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Enero de 2004, página 1359, a la que se conmina a su lectura.

mismo, excluyendo cualquier otro pronunciamiento; y por el contrario, está obligado a pronunciarse en relación con la *resolución impugnada*.

Las anteriores reglas podemos verlas reflejadas en la tesis de jurisprudencia I.3º.A. J/30, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Enero de 1999, página 638; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE. *El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisprudencia que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutive. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, al establecer: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutive expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que no admitan recurso." Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben observar en toda sentencia el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten; además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive.*

(El subrayado es de esta sustentante)

Y por lo que hace al *principio de exhaustividad*; éste se encuentra consagrado en el segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Tributario), en el cual se establece lo siguiente:

“Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.”

(El subrayado es de esta sustentante)

Por lo tanto, a fin de dar cumplimiento a este *principio normativo*, el Tribunal Administrativo en la Sentencia, deberá atender a todos los planteamientos propuestos por las partes, esto es, a los *puntos litigiosos*; conforme a un orden establecido para el estudio de las *causales de ilegalidad*, previstas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 238 del Código Fiscal de la Federación), que el accionante haya hecho valer a través de los *conceptos de impugnación* expuestos en su *demanda*.

Ahora bien, este orden procesal obliga a que el Tribunal Administrativo deba estudiar en primer término, aquellas *causales de ilegalidad* que puedan llevar a declarar una *nulidad lisa y llana* de la resolución impugnada, pues de su efectividad se suponen los mayores beneficios para el accionante; causales que como hemos estudiado en Capítulos anteriores se atribuyen a las fracciones I, IV y V del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 238 del Código Fiscal de la Federación), por lo que hace a la *incompetencia* de la autoridad

administrativa, a la *indebida aplicación de la ley* y al “desvío de poder” en ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad.

De no resultar fundadas las anteriores causales, se deberá seguir con el estudio de las demás que lleven a declarar una *nulidad para efectos por vicios formales*; causales que se atribuyen a las fracciones II y III de la Ley en cita, y que se refieren a la omisión de requisitos formales en la resolución impugnada y a vicios en el procedimiento del que deriva dicha resolución.

Finalmente, de no resultar fundadas ningunas de las anteriores causales, esto llevará al órgano jurisdiccional a reconocer la *validez* de la resolución impugnada.

Así se desprende de la tesis I.1º.A. 106 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Noviembre de 2003, página 962; cuyo rubro y texto, a la letra indican:

EXHAUSTIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA FISCAL, PARA EXAMINAR SI LA SALA CUMPLE CON ESE PRINCIPIO DEBE ATENDERSE AL CASO EN PARTICULAR (ARTÍCULO 237, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2001).

Por disposición expresa del artículo 237, párrafo primero, del código tributario, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben estar fundadas en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, teniendo las Salas la facultad de invocar hechos notorios, lo cual alude a los principios de exhaustividad, congruencia y fundamentación. El principio de exhaustividad de las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo ha evolucionado, pues el primer párrafo del artículo en comento, antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre del año dos mil, disponía que en las sentencias debían examinarse "todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado", texto del que, al ser interpretado

en relación con el segundo párrafo del propio precepto, se desprendería que el principio de exhaustividad tenía ciertas excepciones. Sin embargo, conforme al texto vigente del primer párrafo del precepto citado resulta más fácil determinar cuándo el tribunal no está obligado a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, ya que está obligado a resolver expresamente "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda" y en este sentido existe, desde luego, la posibilidad de que el tribunal deba examinar todos y cada uno de los conceptos de nulidad, cuando todos resulten infundados, de tal forma que para declarar la validez de un acto debe examinar todos los argumentos tendentes a demostrar su ilegalidad. Por otro lado, de la primera parte del segundo párrafo del numeral citado, que establece que: "Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.", se desprende que los conceptos de nulidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana se deben examinar de manera preferente, lo cual conduce, por lógica, a que sólo en el supuesto de que sean infundados debe procederse al estudio de conceptos que pudieran dar lugar a una nulidad para efectos. La excepción al principio de exhaustividad antes apuntado tiene su razón de ser en que la invalidez lisa y llana del acto impugnado con motivo de un concepto de nulidad fundado excluye el estudio de los demás conceptos y, consecuentemente, el de los argumentos relativos que la autoridad demandada exponga en su contestación a la demanda, en la medida en que cualquiera que sea el resultado del análisis de éstos no puede variar el sentido o la consecuencia de la nulidad decretada, de tal suerte que el examen de ellos, además de ocioso, resultaría contrario al principio consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que la impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial. Por último, de la segunda parte del segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación se deduce una segunda excepción, al disponer que: "En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.", pues de no haber conceptos de nulidad que conduzcan a una nulidad lisa y llana deben examinarse los que pudieran conducir a una nulidad para efectos, de los que puede haber varios en que se pongan de manifiesto violaciones cometidas en el procedimiento, de tal suerte que de resultar fundado el concepto que se refiera a la violación más remota haría innecesario examinar los restantes argumentos de las partes en el juicio, pues de estar viciada una fase del procedimiento, contamina a todas las siguientes.

(El subrayado es de esta sustentante)

De tal suerte, que la *exhaustividad* en estos casos, será observada en la medida en que hayan sido eficaces los argumentos jurídicos y las *causales de ilegalidad* que se hayan hecho valer en la *demanda*, y en que quede satisfecha la *pretensión procesal* del justiciable; entonces es dable considerar que el Tribunal Administrativo no está obligado al estudio de todos los *puntos litigiosos* propuestos por las partes; sino para llegar a tal extremo, es necesario que se siga un estudio coherente y razonado de las *causales de ilegalidad* propuestas.

5.4 Términos de la sentencia.

Con los elementos hasta ahora aportados, arribamos a la conclusión de que el *alcance* que puede adquirir un fallo jurisdiccional en el juicio contencioso administrativo federal, se puede encontrar delimitado, principalmente, por elementos tales como la *pretensión procesal*, concepto que se desprende del estudio de la serie de planteamientos lógico-jurídicos que el justiciable exponga en relación con el *acto o resolución impugnada* (artículo 50, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo); así también, por los *principios normativos* a los que nos hemos referido en puntos anteriores, pues se tratan de reglas que tienen por objeto brindar mayor *certeza jurídica* a las partes, respecto a la *resolución* del órgano jurisdiccional.

Ahora bien, importante también es atender, para la delimitación de los *alcances* de la sentencia jurisdiccional, a los *términos* que la ley y la interpretación jurisprudencial, han asignado a las *sentencias* emitidas por el Tribunal Administrativo, atendiendo a las *causales de ilegalidad* esgrimidas.

En este sentido, como hemos abordado en el Capítulo Segundo de la presente investigación, son dos los *términos* que, principalmente, pueden recaer a las sentencias *definitivas*⁸, emitidas en el juicio contencioso administrativo federal.

Por un lado, señalamos, el *reconocimiento de la validez del acto administrativo impugnado*, que resulta del estudio de las *causales de ilegalidad*, cuando ninguna de ellas haya resultado *fundada* ni *suficiente* para acreditar la *pretensión* del justiciable, y en consecuencia, el Tribunal sólo tendrá como labor reconocer la *legalidad* del acto administrativo; entendiendo que dicho acto cuenta con una *presunción de legalidad*, elemento *sine qua non* de la actuación de los órganos del Estado, derivado, originariamente, de lo dispuesto por la norma fundamental (artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); todos estos elementos han sido estudiados ampliamente en el Capítulo Segundo de la presente investigación.

Por otro lado, la *declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado*, que resulta del estudio de las *causales de ilegalidad*, cuando una o alguna de ellas haya resultado *fundada* y *suficiente* para acreditar la *pretensión* del justiciable; y en esta medida, se dará un alcance a la *nulidad* declarada, en los siguientes términos:

a) *Nulidad lisa y llana*, misma que encuentra su fundamento en lo previsto por el artículo 52, fracciones II y V, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes 239 del Código Fiscal de la Federación), y que implica que en el juicio han resultado fundadas una o varias de las *causales de ilegalidad* previstas básicamente en las fracciones I, IV y V, del artículo 51, de la misma Ley (antes artículo

⁸ Esta *definitividad* debe ser entendida en dos aspectos; por un lado, el aspecto procesal clásico, que la asigna *definitividad* a la resolución jurisdiccional en la medida en que pone fin a la instancia, en este caso, a la instancia jurisdiccional; por otro lado, la *definitividad* entendida como la resolución que da respuesta a lo planteado en el juicio, a diferencia de resoluciones como el *sobreseimiento o desechamiento* del juicio, en los que se actualiza la *improcedencia* del mismo, e impiden que el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse en relación con lo planteado, es decir, con la *litis*.

238 del Código Tributario), que se refieren a la *incompetencia* del funcionario que *emitió, ordenó o tramitó* el acto administrativo impugnado, a la *indebida aplicación de la ley* y al “desvío de poder” de la autoridad en el ejercicio de *facultades discrecionales*.

En este sentido, también señalamos que como *consecuencias jurídicas* de esta *nulidad lisa y llana* podíamos tener que: dejaba sin efectos el acto administrativo impugnado, retrotrayendo los efectos provocados por el mismo al momento de su emisión, e impidiendo que con posterioridad, la autoridad administrativa vuelva a emitir actos por los mismos conceptos, en contra del sujeto afectado; lo cual atiende a la naturaleza de la ilegalidad acreditada, que por lo general, se encuentra vinculada con una violación de *fondo* del acto administrativo, de carácter *insubsanable* (es decir, que incide directamente sobre el *sentido* de la actuación impugnada); situación que en la doctrina ha sido identificada con el juicio contencioso administrativo *objetivo o de simple anulación*, y que dada la naturaleza de la *pretensión*, no admite posibilidades de *reenvío* a la sede administrativa.

b) *Nulidad para efectos*, que también implica la anulación del acto impugnado y de los efectos generados por el mismo, pero a diferencia de la *nulidad lisa y llana*, la *nulidad para efectos* admite la posibilidad del *reenvío* a la sede administrativa, toda vez que *condena* a la autoridad a una *obligación de dar, hacer o no hacer*, respecto del asunto dilucidado en la instancia jurisdiccional; lo que atiende, principalmente, a dos razones:

- *Por vicios formales*, que resultan de irregularidades *subsanales*, que inciden directamente en las *defensas jurídicas* del administrado, e indirectamente sobre el *sentido* del acto impugnado; y que dan como resultado el regreso del asunto a la sede administrativa para que bien, dicha autoridad emita una nueva actuación subsanando los errores *formales* detectados, o bien, reponga el procedimiento de origen

subsanando las violaciones *procedimentales* detectadas. Esta nulidad encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 52, fracción IV, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con las *causales de ilegalidad* previstas por el artículo 51, fracciones II y III, de la misma Ley, que se refieren específicamente a la *omisión de requisitos formales* previstos por las leyes, y a *vicios de procedimiento* de donde deriva el acto impugnado.

- *Por el reconocimiento de derechos subjetivos*, que en esencia derivan de irregularidades *insubsanables* (*incompetencia* de la autoridad, *indebida aplicación de la ley* y “desvío de poder” en ejercicio de *facultades discrecionales*), pero que dado el pronunciamiento adicional que realiza el órgano juzgador en relación con el *reconocimiento de un derecho subjetivo* (atendiendo a la *pretensión* del justiciable), amerita un *reenvío* a la sede administrativa, a fin de *condenar* a dicha autoridad a una *obligación de dar, hacer o no hacer*, para que el justiciable ejerza el *derecho subjetivo* en el ámbito administrativo. Esta nulidad encuentra su fundamento en lo previsto por el artículo 52, fracción V, incisos a) y b), en relación con el diverso 51, fracciones I, IV y V, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; referentes en específico a la *incompetencia* del funcionario que haya *dictado, tramitado u ordenado* el acto impugnado, la *indebida aplicación de la ley*, o, el “desvío de poder” en el ejercicio de *facultades discrecionales*. Esta situación en la doctrina, ha sido identificada con el juicio contencioso administrativo *subjetivo* o *de plena jurisdicción*, toda vez que implica un pronunciamiento distinto y adicional a la *anulación*, relativo, en específico, al *reconocimiento de derechos subjetivos*, y su correspondiente sentencia de *condena*.

Ahora bien, también consideramos que las fracciones III y IV, primer párrafo, última parte, del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, disponen, en términos muy genéricos, que el órgano juzgador también podrá anular la actuación administrativa impugnada, señalando de forma muy precisa, la *forma y términos* en que la autoridad deberá cumplir con la sentencia; por lo que, se

entiende, el legislador deja abierta la posibilidad de que en otros casos, también puedan dictarse sentencias de *nulidad para efectos*, en las que es posible el *reenvío* del asunto a la sede administrativa, a fin de satisfacer plenamente la *pretensión* del justiciable.

Y por último, señalamos un especial *énfasis* sobre los *términos y alcances* que podrá adquirir la sentencia en el contencioso-administrativo, cuando se esté ante la impugnación de *actos administrativos generales*, indicando al respecto que, los *términos y efectos* de la sentencia deberán ser sólo en relación con el sujeto afectado; de tal suerte que la sentencia deberá anular los efectos del acto y los que hayan derivado del mismo, cuando también se haya impugnado por su primer acto de aplicación.

De tal suerte que el órgano juzgador deberá ser cauteloso al asignar los *alcances* a sus sentencias jurisdiccionales, debiendo atender a la efectividad de las *causales de ilegalidad* que se hayan hecho valer en el juicio, en términos de lo previsto por los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación), y en atención a las interpretaciones jurisprudenciales que al respecto se han venido suscitando.

5.5 La sustitución administrativa en el juicio contencioso administrativo federal.

Ahora bien, precisado lo visto en los apartados anteriores, nos adentraremos a estudiar la figura de la *sustitución administrativa*, misma que se encuentra contemplada por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y permite que en la sentencia, el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la *legalidad* de la *resolución objeto* del recurso (resolución recurrida), pudiendo resolver en *definitiva* la controversia planteada, derivada de la *regla de la impugnación simultánea* y del ejercicio de una *litis abierta*.

En efecto, de acuerdo a lo previsto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Tributario), en aquellos casos en que el juicio contencioso administrativo se entable en contra de la resolución recaída a un recurso administrativo, este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá pronunciarse en sus sentencias sobre la *legalidad* de la resolución objeto de dicho recurso (*resolución recurrida*); en aquella parte que no haya quedado satisfecho el *interés* del accionante.

Para su mayor comprensión, a continuación se transcribe el artículo en cita, en la parte que nos interesa:

“Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.”

(El subrayado es de esta sustentante)

Por lo tanto, a fin de arribar a nuestras conclusiones, es importante entender el concepto de esta figura, su razón legislativa, la relación que mantiene con las figuras estudiadas en los Capítulos anteriores (regla de la *impugnación simultánea* y principio de *litis abierta*), sus elementos, sus ventajas frente al *reenvío*, excepciones a su aplicación y los *alcances* que pueden adquirir sus sentencias en relación con todo lo hasta ahora estudiado.

5.5.1 Concepto.

La palabra **sustitución** proviene de la acción o efecto de *sustituir*, y este último término es definido de forma genérica por la Real Academia de la Lengua Española como “Poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa”.

Por lo tanto, desde el punto de vista gramatical, la *sustitución es la acción de poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa.*

Trasladado al ámbito del derecho procesal, la *sustitución*, en términos muy simples, implica *un acto por virtud del cual un órgano jurisdiccional se pone en el lugar de otro, a fin de emitir un acto o pronunciamiento que ponga fin a la controversia ante él planteada.*

De tal suerte que con la *sustitución*, el órgano jurisdiccional cuenta con amplias facultades para resolver en *definitiva* la controversia ante él presentada, pudiendo emitir actos o pronunciamientos que correspondan originalmente al *órgano responsable.*

Así pues, la *sustitución* como acto de *plena jurisdicción* de los órganos de impartición de justicia, tiene como finalidad la *prontitud y expeditéz* en la resolución de conflictos de esta naturaleza; así como garantizar la *seguridad jurídica* de las partes en el juicio.

Consecuentemente, podemos considerar que la *sustitución* es un acto opuesto al *reenvío*, en la medida en que el primero, tiene por finalidad la resolución *definitiva* de la controversia, procurando evitar cualquier tipo de obstáculos que impidan emitir una

resolución en estos términos; y el segundo, lo que provoca es precisamente lo contrario, dado que la controversia no se concluye en esta etapa jurisdiccional, sino sólo provoca que el asunto regrese al órgano responsable, para que sea este último, el que la concluya.

5.5.2 Razón legislativa.

Los orígenes de la *sustitución administrativa*, contenida en el penúltimo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Tributario), atienden a la misma exposición de motivos contenida en el “Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras”, publicado el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

Como hemos precisado en Capítulos anteriores, en esta exposición de motivos, la parte correspondiente al juicio contencioso administrativo federal, señala que la finalidad de tales reformas es brindar mayor *seguridad jurídica* al contribuyente, garantizando que en este juicio se resuelva de manera *eficaz*, las controversias que se le planteen, cuando se trate de la legalidad de los *recursos administrativos*.

Es decir, la finalidad última del legislador, con tales reformas, fue la de *simplificar* las instancias que pudieren existir para combatir una resolución administrativa; de tal suerte, que en la vía contencioso-administrativa pueda resolverse de forma *completa* y *definitiva* la controversia que venía generándose desde el recurso administrativo; evitándose así el *reenvío*, que implicaba muchas veces que el asunto regresara a la sede de la autoridad administrativa responsable, de forma inconclusa.

En este contexto, debemos entender que la razón legislativa para incorporar en el penúltimo párrafo del entonces artículo 237 del Código Fiscal de la Federación (ahora artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), la figura de la *sustitución administrativa*, fue con el objetivo de facultar al Tribunal Administrativo para pronunciarse “en lugar de” la autoridad administrativa, sobre la *legalidad* de la resolución objeto en un *recurso administrativo* y de su procedimiento, en la parte que continuara afectando sus *intereses* y así culminar en definitiva con la controversia planteada.

Ahora bien, esta figura de la *sustitución* adquiere una mayor complejidad, en la medida en que se comprenda relacionada con las demás figuras estudiadas en los Capítulos anteriores, esto es, con (i) la *regla de la impugnación simultánea*, misma que permite entender que en los juicios de esta naturaleza, el *proceso* estará integrado por una complejidad procesal (el conocimiento de la *resolución impugnada y su procedimiento, y de la recurrida y su procedimiento*); y (ii) el *principio de litis abierta*, mismo que permite al ocursoante plantear argumentos *novedosos, similares o reiterativos* a los hechos valer en la instancia administrativa, en contra de la resolución *objeto* del recurso y su procedimiento (*resolución recurrida*).

5.5.3 Su relación con la regla de la impugnación simultánea y el principio de litis abierta.

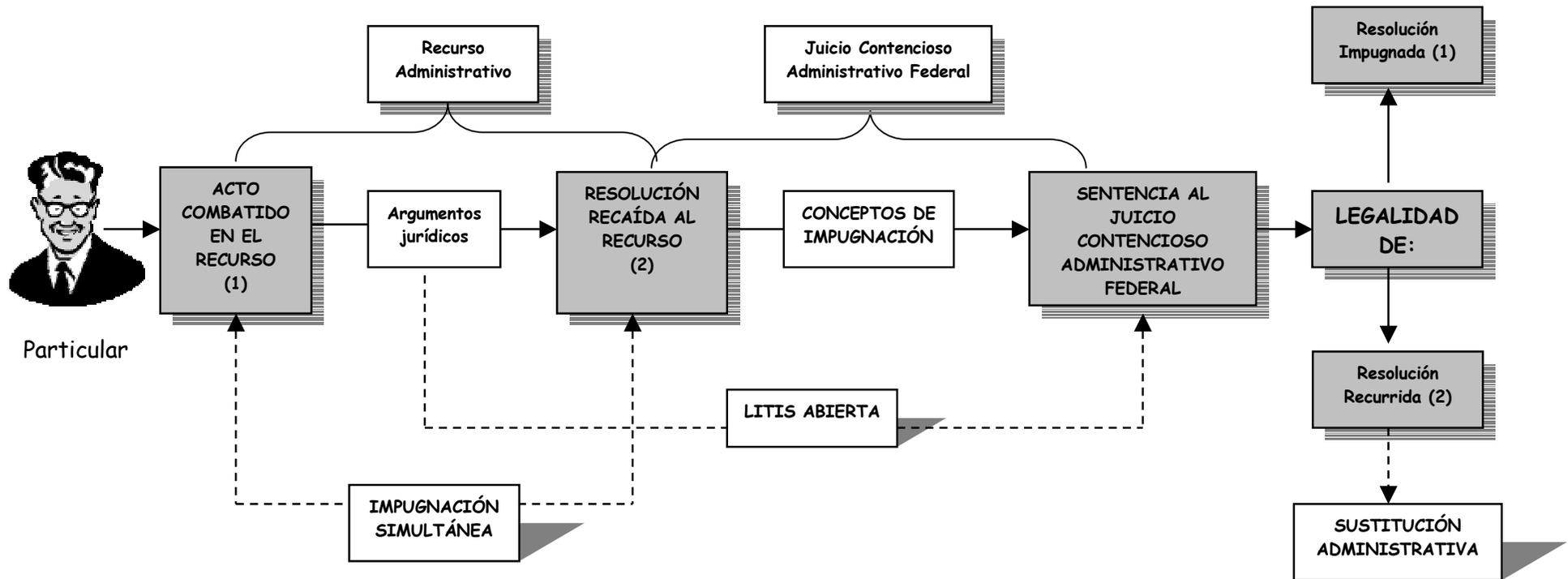
Como recordaremos del Capítulo Tercero de la presente investigación, la competencia material con la que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la *legalidad* de los *recursos administrativos*, es la contemplada por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; cuya fracción **XIV** específicamente dispone que este Tribunal cuenta con la competencia material para conocer de los juicios que se instauren en contra de

las resoluciones definitivas que “... decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.”

Asimismo, estimamos que la *regla* contenida en los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes último párrafo del artículo 197 del Código Tributario), nos permite entender que ante un juicio de esta naturaleza (impugnación de un *recurso administrativo*), la *litis* no sólo debe integrarse con la impugnación de la resolución recaída a dicho recurso, sino además con la resolución *objeto* del recurso y su procedimiento (*resolución recurrida*); de tal suerte que el efecto de esta *regla* sea que el Tribunal Administrativo, en este sentido, pueda revisar de manera íntegra la *legalidad* de la resolución combatida en el *recurso administrativo*, así como el procedimiento del que deriva tal resolución, incluyendo la resolución *objeto* del mismo y su procedimiento (resolución recurrida), en la medida en que esta última le siga generando afectación en sus *intereses*.

Por su parte, el principio de *litis abierta*, como en el Capítulo Cuarto abundamos, contempla el derecho del accionante para poder “abrir la litis”, sin sujetarse a los motivos y fundamentos de la resolución recaída al *recurso administrativo (resolución impugnada)*; a fin de que en la vía jurisdiccional, éste pueda plantear argumentos *novedosos, similares o reiterativos*, a los hechos valer en dicha instancia, y que versen sobre la *legalidad* de la resolución *objeto* del recurso y de su procedimiento (*resolución recurrida*). De tal suerte que, con la *sustitución administrativa*, el órgano jurisdiccional está facultado para estudiar y pronunciarse en su Sentencia, sobre la legalidad del acto combatido en el recurso administrativo y de su procedimiento (resolución recurrida); para lo cual deberá estudiar los argumentos hechos valer en el ejercicio de una *litis abierta*. Para su mayor comprensión, a continuación se expone el siguiente gráfico:

“Sustitución Administrativa en el Juicio Contencioso Administrativo Federal”



Consecuentemente, a nuestra consideración, la *sustitución administrativa* no es otra cosa que un *acto de plena jurisdicción*, por virtud del cual, el Tribunal Administrativo se pronuncia en lugar del órgano revisado, que es en este caso, la autoridad administrativa, sobre la legalidad de la resolución combatida en el recurso administrativo (resolución recurrida); en la parte que no satisfizo el interés jurídico del accionante, y con base en argumentos novedosos, similares o reiterativos a los que hizo valer en la instancia administrativa, y que se hagan valer en esta vía en contra de dicha resolución (*litis abierta*).

Encontramos apoyo a nuestras consideraciones anteriores, en la siguiente tesis III.3º.A.1 A., sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, página 1293; cuyo rubro y texto es el siguiente:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ACTÚA COMO ÓRGANO DE PLENA JURISDICCIÓN. En términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. En este contexto, es inexacto que la Sala ejerza una atribución que no le corresponde al valorar los elementos probatorios allegados al sumario, porque la autoridad fiscal no se pronunció al respecto, dado que, en ese aspecto, es un tribunal de plena jurisdicción, toda vez que su función de juzgador lo inviste de la potestad para valorar las pruebas aportadas por las partes en el juicio, sin más limitaciones que las previstas en el artículo 234 del código en cita, que establece las reglas sobre valoración de pruebas, pudiendo aun superar lo dicho en el recurso ordinario, posteriormente en el juicio de nulidad.

(El subrayado es de esta sustentante)

5.5.4 Elementos.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que para que el Tribunal Administrativo se pueda pronunciar en *sustitución de la autoridad administrativa*, en los términos previstos por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Tributario), son necesarios los siguientes *elementos*:

a) *Que la materia del juicio verse sobre la legalidad de un recurso administrativo.* Esta competencia material del Tribunal se encuentra prevista por la fracción **XIV** del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se previene expresamente que el juicio contencioso administrativo federal procederá en contra de las *resoluciones definitivas* que recaigan a un *recurso administrativo*; mismas que podrán *confirmar, revocar, desechar o sobreseer, total o parcialmente*, la *pretensión* planteada por el particular en dicha instancia con relación a la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*).

b) *Que por virtud de esta hipótesis de competencia, también se entienda como impugnada la resolución objeto del recurso.* Derivado de lo previsto por el artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación); el Tribunal Administrativo en estos juicios, está obligado a entender, *durante la tramitación del mismo*, que la controversia va a estar integrada por una complejidad de resoluciones combatidas, que consistirán en (i) la recaída al *recurso administrativo* de que se trate (*resolución impugnada*) y (ii) la combatida en tal recurso (*resolución recurrida*), en la medida en que se siga afectando el *interés jurídico* del accionante (*regla de la impugnación simultánea*), pues en esta medida tendrá sus alcances la *sustitución*.

c) *Que la resolución recurrida siga afectando el interés jurídico del accionante.* Es decir, que la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*), aún con la emisión de la resolución recaída al mismo (*resolución impugnada*), siga afectando *total o parcialmente* los derechos jurídicamente tutelados por el particular. De tal suerte que en la sentencia, el Tribunal Administrativo está obligado a pronunciarse en *sustitución*, sobre aquella parte de la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*) que no haya satisfecho, *total o parcialmente*, los derechos jurídicamente tutelados por el particular.

d) *Que el accionante haga valer agravios (conceptos de impugnación) en contra de la resolución recurrida, a través del planteamiento de una litis abierta.* Es decir, el actor debe exponer *conceptos de impugnación novedosos, similares o reiterativos*, a los hechos valer en el *recurso administrativo*; mismos que deberán ser resueltos por el órgano jurisdiccional, a fin de dilucidar el *fondo* de la controversia, que en el caso consiste en dilucidar la *legalidad* de la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*), en aquella parte que continúe trastocando su *interés jurídico*.

5.5.5 Influencia de los principios normativos.

La *sustitución administrativa*, como hemos señalado, faculta al Tribunal Administrativo para que se pronuncie “en lugar de” la autoridad administrativa sobre la *legalidad* de una resolución que fue comprometida en la instancia administrativa, a través de un recurso de la misma naturaleza, en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Fiscal de la Federación); para lo cual hará un estudio de los argumentos que en el ejercicio de una *litis abierta* haya planteado el accionante a fin de desvirtuar dicha resolución en la parte que le sigue generando afectación en su *interés jurídico*, y en el

entendido de que dicho acto se considera dentro de los impugnables en el juicio en atención a lo previsto por el artículo 1º de la citada Ley (antes artículo 197 del Código Tributario).

Atento a lo anterior, la influencia de los *principios normativos* en la sentencia que culmina un juicio contencioso administrativo federal de esta naturaleza se hace evidente, pues a través de su resolución debe dar respuesta efectiva a la *pretensión* planteada por el accionante, haciendo uso de los elementos y herramientas que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes Título VI del Código Fiscal de la Federación) le concedió tanto al justiciable como al órgano jurisdiccional, lo que a continuación estudiaremos brevemente.

El Tribunal Administrativo, a través de las sentencias que emita resolviendo sobre la *legalidad* de un recurso administrativo y de lo que fue *materia* del mismo, deberá resolver de manera *congruente* lo que fue *objeto* de la controversia planteada; es decir, deberá pronunciarse sobre la *legalidad* de la resolución recaída al recurso administrativo (*resolución impugnada*) y de la resolución que fue *objeto* en la misma (*resolución recurrida*), en atención a la *regla de la impugnación simultánea* prevista por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación); pues es a partir aquí en que el Tribunal Administrativo está obligado a considerar que la *litis*, en estos casos, estará compuesta de una *simultaneidad* de resoluciones impugnadas, a las que deberá dar respuesta a través de su sentencia, a menos que no cuente con los *elementos suficientes* para tal pronunciamiento, en cuyo caso se generaría el *reenvío*.

Asimismo, a través de su sentencia, el Tribunal Administrativo está obligado a estudiar de forma *exhaustiva* la *litis* que ha sido propuesta por la accionante en ejercicio de la opción que le establece el propio artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Tributario); por lo tanto, no cabe declarar *inoperantes* los argumentos que la accionante haga valer de forma *directa* en contra de la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*), sean estos argumentos *novedosos, similares o repetitivos* a los expuestos en la instancia administrativa; y por el contrario, prevalece la obligación para que este Tribunal estudie los argumentos obedeciendo a la *prelación* de temas que establece el artículo 50 de la misma Ley (antes artículo 237 del Código en cita), lo que implica que:

En primer término, deberá estudiar los argumentos (conceptos de impugnación) que lo lleven a declarar la *nullidad* sobre el *fondo* del asunto, es decir, aquellos argumentos que tengan por objeto dejar sin efectos la resolución combatida en el recurso (*resolución recurrida*), y en consecuencia, todas las actuaciones derivadas de la misma, como lo es en el caso, la resolución recaída a dicha instancia (*resolución recurrida*).

De no resultar fundados dichos argumentos, el Tribunal deberá estudiar aquellos que el accionante haga valer sobre los términos en que fue resuelto el recurso administrativo (*resolución impugnada*); lo que de resultar fundado, generaría que el asunto se reenviara a la sede de la autoridad administrativa, a fin de que ésta repusiera el procedimiento o emitiera una nueva actuación que diera contestación a la *pretensión* planteada por la accionante en dicho recurso.

Y de no resultar fundados ninguno de los anteriores, llevaría a que este Tribunal Administrativo reconociera la *validez* de las resoluciones impugnada y recurrida; es decir, tanto de los términos en que fue resuelto el recurso administrativo, como la resolución que fue *objeto* de revisión en dicha instancia.

Todo lo anterior lleva finalmente a la adecuada *fundamentación y motivación* de la sentencia emitida por este órgano jurisdiccional, en la medida en que a través de este fallo se atiende a la auténtica *pretensión procesal* del accionante y se de una respuesta efectiva a la misma.

5.5.6 Ventajas frente al reenvío.

El *reenvío* es un efecto jurídico que se asigna a las sentencias jurisdiccionales, que consiste básicamente en ordenar el regreso del asunto a la sede administrativa, a fin de que la autoridad lleve a cabo una *obligación de dar, hacer o no hacer*, en relación con la controversia resuelta.

El *reenvío* tiene por objeto salvaguardar el principio de *seguridad jurídica*, pues garantiza a las partes, que la controversia resuelta será cumplimentada por la autoridad administrativa, dando satisfacción a lo solicitado por el justiciable.

Ahora bien, es importante señalar que la palabra **reenvío** proviene del término francés *renvoi*, y según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española proviene del verbo *reenviar* que significa “enviar algo que se ha recibido”. Por lo que, desde el punto de vista gramatical, el *reenvío es la acción de regresar a su origen algo que se había recibido*.

Desde el punto de vista doctrinal, el *reenvío* ha sido definido por varios tratadistas del derecho procesal civil.

Para Eduardo Pallares, el *reenvío* significa "...el hecho de devolver los autos el Tribunal Superior al Inferior para que éste tramite de nuevo los procedimientos que aquél declaró nulos o ineficaces, sea de modo expreso o tácito."¹⁴

A lo anterior, agrega Pallares "...el reenvío es un acto por el cual el Tribunal que ha conocido de un recurso o incluso de un juicio de nulidad, envía de nuevo al juez inferior los autos del juicio, ya sea para que reponga el procedimiento o pronuncie nueva sentencia que sustituya totalmente a la nulificada por aquél."¹⁵

Luego, para el maestro Cipriano Gómez Lara, el *reenvío* implica una "técnica de diferenciación muy sutil de los medios de impugnación"¹⁶, toda vez que radica en los tipos de instrumentos que se empleen para impugnar un acto judicial.

Por último, para José Becerra Bautista, la esencia distintiva del *reenvío* es que "En caso de nulidad la nueva sentencia no corresponde al Tribunal Superior, sino al juez del reenvío"¹⁷; esto es, que la emisión de un nuevo acto judicial corresponderá al órgano *a quo*, bajo los lineamientos que le haya determinado la Sentencia Jurisdiccional.

En consecuencia, podemos definir al *reenvío* como *aquel acto por virtud del cual un órgano jurisdiccional, habiendo resuelto la controversia planteada, ordena la devolución del asunto al órgano responsable, para que este último lleve a cabo una obligación de dar, hacer o no hacer, que tendrá por finalidad satisfacer lo solicitado por el justiciable.*

¹⁴ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, p. 447.

¹⁵ Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1968, p. 488.

¹⁶ Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil, p. 137.

¹⁷ Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, México, 1977, Pág. 624.

Ahora bien, atendiendo a lo estudiado en puntos anteriores, podemos decir que en el juicio contencioso administrativo, el *reenvío* en las sentencias jurisdiccionales, se identifica, primordialmente, con la denominada *nulidad para efectos*, casos en los que se *condena* a la autoridad administrativa a cumplir la sentencia en los términos que ella misma establezca; lo que a su vez, puede atender a dos razones primordiales, ya sea porque en el asunto hayan quedado acreditados *vicios formales* en la emisión o tramitación del acto, o bien, porque en el asunto se haya reconocido la existencia de *derechos subjetivos*.

Respecto al *reenvío* que se genera por el reconocimiento de *derechos subjetivos*, debe decirse que generalmente, la controversia que se resuelve en esos casos, se encuentra directamente relacionada con el *fondo* de la cuestión, es decir, se ha demostrado la ilegalidad de la actuación por vicios *insubsanables*, tales como la *incompetencia* de la autoridad administrativa, la *indebida aplicación de la ley* o el “desvío de poder” en ejercicio de *facultades discrecionales*; pero además, también se ha reconocido la existencia de un *derecho subjetivo* en beneficio del justiciable, de tal suerte que, para hacer efectivo tal derecho, y así satisfacer de forma plena la *pretensión* del justiciable, es necesario que se ordene a la autoridad, para que lleve a cabo las actuaciones conducentes, a fin de cumplir dicho fin.

Respecto al *reenvío* que se genera por *vicios formales*, debe decirse que en estos casos, la controversia que se resuelve se encuentra relacionada con vicios *subsanables*, tales como la omisión de *requisitos formales* en el acto impugnado, o bien, *vicios en el procedimiento* del que deriva dicha actuación; de tal suerte que el *reenvío* que se provoque tendrá por consecuencia obligar a la autoridad administrativa para que emita una nueva actuación, o bien, para que tramite un nuevo procedimiento, *subsanando* los *vicios formales*, en el entendido de que se deja a la autoridad administrativa en libertad de emitir una nueva actuación en el sentido que estime, toda vez que lo que quedó acreditado en el juicio, fue la afectación en sus *defensas*

jurídicas, por lo que la autoridad todavía está en disposición de emitir un nuevo acto que puede o no afectar los intereses del justiciable.

Ahora bien, como hemos explicado en Capítulos anteriores, antes de la entrada en vigor de las reformas a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación (ahora artículos 1º y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), mismas que contemplan actualmente las figuras de la *impugnación simultánea*, la *litis abierta* y la *sustitución administrativa*; las facultades del Tribunal Administrativo, en tratándose de las resoluciones recaídas a los recursos administrativos, se limitaban para pronunciarse sobre la legalidad de dicha resolución (resolución impugnada), de tal suerte que el órgano jurisdiccional se encontraba impedido para resolver el *fondo* de la cuestión planteada, cuando el justiciable alegara también la ilegalidad de la actuación o resolución *objeto* del recurso (resolución recurrida), es decir de la actuación que fue sometida a revisión en la sede de la autoridad administrativa.

Lo anterior provocaba el *reenvío*, pues obligaba a la autoridad a que emitiera un nuevo pronunciamiento, a fin de garantizar la seguridad jurídica del justiciable, pues por virtud de la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada (la recaída al recurso), el recurso administrativo quedaba pendiente de solución, por lo que a dicha instancia debía recaer una nueva actuación que deliberara la situación jurídica del particular, en relación con la actuación administrativa recurrida.

No obstante, esta nueva resolución que era emitida en cumplimiento, en muchas de las ocasiones resultaba repetitiva del acto anulado, bien porque se dejaba a la autoridad en libertad de actuación para emitir una nueva actuación en el sentido que considerara (*vicios formales*), o bien, porque teniendo la *condena* de dictar la nueva resolución en un determinado sentido, interponía artificios jurídicos para no dar

cumplimiento a la misma; lo que evidentemente provocaba una nueva afectación en los intereses del justiciable, y lo obligaba a acudir de nueva cuenta a la instancia jurisdiccional ahora en contra de esta última actuación.

Con las reformas a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación (ahora artículo 1º y 50 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), se pretendió erradicar esa cuestión, señalando la exposición de motivos correspondiente, que la finalidad primordial de dichas reformas era garantizar la *seguridad jurídica* del particular, a fin de que éste, en una sólo instancia (la jurisdiccional), tuviera respuesta *pronta, completa y definitiva* a las *pretensiones* planteadas en el juicio, incluyendo aquella que se planteara a fin de demostrar la ilegalidad de la resolución *objeto* del recurso y del procedimiento que le dio origen.

Así, se estableció una regla de la impugnación simultánea, con la que se otorgó competencia al Tribunal, para conocer no sólo de la legalidad de la resolución recaída al recurso administrativo, sino además para conocer sobre la legalidad de la resolución objeto del mismo y del procedimiento que le dio origen. Asimismo, se facultó al justiciable, para que en esta vía, pudiera plantear una *litis abierta*, en el entendido de que podía enderezar sus argumentos de manera *directa* en contra del *objeto* del recurso, pudiendo ser estos argumentos *novedosos, similares o reiterativos* a los expuestos en la instancia administrativa. Y por último, se facultó al Tribunal Administrativo, para que en aquellos casos en que se impugnara la resolución recaída a un recurso administrativo, dicho órgano también pudiera pronunciarse sobre la legalidad del *objeto* del recurso, constituyéndose así una *sustitución* sobre la potestad *administrativa*.

De tal suerte que con la *sustitución administrativa* se erradicó el impedimento al que se enfrentaba el Tribunal para poder pronunciarse sobre la legalidad de lo que se

impugnó en la instancia administrativa, evitando el *reenvío* y el estado de *incertidumbre jurídica* que se provocaba al justiciable, cada vez que se regresaba el asunto a la sede de la autoridad, a fin de que ésta emitiera una nueva actuación.

Específicamente, consideramos, la *sustitución administrativa* frente al *reenvío*, encuentra ventajas sobresalientes.

En primer término, la *sustitución administrativa* permite que la controversia sea resuelta de forma *completa* en la instancia jurisdiccional, pues el Tribunal Administrativo tiene la facultad para pronunciarse sobre todos y cada uno de los puntos propuestos en la *litis*, pudiéndose pronunciar incluso sobre el *fondo* de la controversia, que en este caso es la *legalidad* de la resolución *objeto* del recurso administrativo (*resolución recurrida*), y en su caso, el procedimiento del que haya derivado el mismo.

En segundo término, la *sustitución administrativa*, a diferencia del *reenvío*, garantiza que la controversia sea resuelta de manera *definitiva*, pues asegura que el justiciable obtenga respuesta a los argumentos que expuso contra el acto de afectación *primigenio*, en este caso, la resolución recurrida; previniendo así que el particular no tenga que acudir a la instauración de un nuevo juicio a fin de obtener respuesta a todas sus *pretensiones*.

Y una tercera ventaja de la *sustitución* frente al *reenvío* es la impartición de una justicia *pronta*, pues de demostrarse que la resolución *objeto* del recurso administrativo ha sido ilegal (*resolución recurrida*), esto llevaría a que todos los actos y consecuencias derivados de su creación quedaran sin efectos, incluyendo entre ellos, a la resolución recaída al recurso administrativo (*resolución impugnada*); por lo tanto, economiza los medios de control, para concentrar en uno la resolución *expedita* de la controversia.

5.5.7 Excepción a su aplicación.

Ahora bien, el propio artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 237 del Código Tributario), establece que para que el Tribunal Administrativo, pueda llevar a cabo este pronunciamiento *sustituto* sobre la *legalidad* de la resolución combatida en el recurso (*resolución recurrida*); es necesario que cuente con los “elementos suficientes” para tal pronunciamiento.

Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que como *elementos suficientes* debe entenderse “toda la documentación e información indispensable del recurso administrativo de que se trate”; es decir, todos aquellos instrumentos que integraron el recurso y que permitan al Tribunal Administrativo dilucidar el *fondo* de la controversia, consistente en este caso, en resolver sobre la *legalidad* de la *resolución recurrida* (la combatida en el recurso), en la parte que continúe afectando el *interés jurídico* del accionante.

Lo anterior, lo observamos de la tesis de jurisprudencia VI.2º.A. J/3, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Enero de 2003, página 1656; cuyo rubro y contenido es el siguiente:

LITIS ABIERTA, EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA, CONFORME CON LO SEÑALADO POR LOS ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Del análisis sistemático de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se advierte una excepción al principio de litis abierta, a la que hace referencia el primero de los preceptos legales citados; dicha hipótesis se configura en los casos de las sentencias que emitan las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que resuelvan

sobre la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, y no se cuente con los elementos necesarios para resolver su impugnación, por parte del propio tribunal, dentro del juicio de nulidad. Pensar lo contrario, llevaría al absurdo de estimar que la Sala Fiscal pudiera emitir una resolución sin contar con la información y documentación indispensable del recurso, como sería el caso de pronunciarse sobre la legalidad de un acto, cuando no se ha resuelto sobre la procedencia o no del recurso intentado, situación en la cual se genera la excepción al principio de litis abierta establecida por el artículo 197 del código tributario federal.

(El subrayado es de esta sustentante)

Ahora bien, de la lectura a la tesis anterior, se desprende también que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, califica dentro de este cúmulo de información y documentación indispensable del recurso administrativo, *la procedencia del recurso administrativo intentado*, lo cual genera una *excepción* para el estudio de la *legalidad* del acto combatido en dicho recurso (*resolución recurrida*).

En efecto, conforme a la visión de este órgano del Poder Judicial de la Federación, en aquellos casos en que la resolución recaída al recurso administrativo (*resolución impugnada*), haya *desechado o sobreseído* el recurso de que se trate, el Tribunal Administrativo está impedido para emitir un pronunciamiento sobre la *legalidad* de la resolución combatida en dicho medio, pues parte de la idea de que al no existir un pronunciamiento relacionado con el *fondo* de la controversia, no existen los *elementos necesarios* para llevar a cabo tal *pronunciamiento sustituto*.

Al respecto, resulta conveniente transcribir la parte de la ejecutoria que dio lugar a la tesis sostenida por este Tribunal Colegiado:

“AMPARO DIRECTO 87/2002. FABIOLA GARCÍA ROSETE.

CONSIDERANDO:

SEXTO. Los conceptos de violación aducidos por la parte quejosa, son por una parte inoperantes y por la otra infundados.

En primer lugar, conviene precisar los antecedentes de la resolución que dio origen al presente juicio de garantías y que se desprende de las constancias que obran en el expediente fiscal número 975/01-12-01-3, del índice de la Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

1. Por oficio presentado el trece de noviembre de dos mil, ante el secretario de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla, Fabiola García Rosete promovió, por su propio derecho, recurso de revocación en contra de la resolución contenida en el oficio 10125814034057 de tres de marzo de dos mil, emitido por el jefe de la Oficina Recaudadora en Puebla, dependiente de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla, en el que se determina el crédito fiscal número 121747 en cantidad de \$1,260.00 (un mil doscientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

2. Por oficio 02209, de trece de febrero de dos mil uno, el secretario de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla desechó el recurso de revocación por no haberse promovido el mismo en el término de cuarenta y cinco días a que se refiere el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, señalando textualmente:

‘TERCERO. Que del análisis realizado al recurso de revocación interpuesto por la recurrente y del estudio de las constancias que integran el expediente abierto en esta dependencia a su nombre, se desprende que en la especie se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 129, fracción IV, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece en su parte conducente que al resolverse como legal la notificación practicada, se tendrá al recurrente impugnando el acto extemporáneamente, pues no obstante que la recurrente niega conocer el acto impugnado, de las constancias que obran en el expediente antes citado se observó que el día 11 de agosto de 2000, el notificador adscrito a la Oficina Recaudadora en Puebla se constituyó en el domicilio fiscal de la recurrente ubicado en la Privada de la 31 Oriente Número 1627, de esta ciudad, previo citatorio del 10

del mismo mes y año, procediendo a hacer entrega del original del documento que contiene la multa impuesta y que hoy impugna. Derivado de lo anterior se desprende que dicha autoridad cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, y dado que a la fecha de interposición del recurso administrativo de revocación, efectuada el 13 de noviembre del año 2000, ya había transcurrido en exceso el término señalado en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, el cual estipula que el recurso administrativo de revocación deberá ser interpuesto ante la autoridad fiscal que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del mismo, se observa que el recurrente interpuso su medio de defensa extemporáneamente, actualizándose la hipótesis prevista en el artículo 129, fracción IV, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, razón por la cual se determina desechar el recurso intentado por la recurrente.'

3. Asimismo, obra en el expediente fiscal copia al carbón del acta de notificación emitida en forma manual el doce de febrero de dos mil uno, por el cual le notifican el oficio 02209 que contiene la resolución recaída al recurso de revocación.

4. En contra de la resolución emitida en el recurso de revocación por la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla, Fabiola García Rosete presentó demanda de nulidad, misma de la que conoció la Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5. La Sala Fiscal, en la resolución impugnada, declaró la nulidad de la resolución dictada en el recurso de revocación en el que se desechó el mismo, para el efecto de que la autoridad demandada lo dejara insubsistente y, en su lugar, emitiera otra en la que se admita y dé trámite al citado recurso.

Ahora bien, la parte quejosa en los conceptos de violación primero y segundo de su demanda de amparo, manifiesta que:

a) Existe violación al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que no estudió todos y cada uno de los conceptos de violación formulados en el escrito de la demanda de nulidad, como de la ampliación a la demanda de nulidad, apoyándose en las tesis tituladas: 'SENTENCIA FISCAL. DEBE COMPRENDER EL EXAMEN DE TODOS LOS AGRAVIOS.' (no precisa el órgano jurisdiccional que la emitió), 'SENTENCIAS DICTADAS EN LOS JUICIOS DE NULIDAD.

PARA QUE SEAN CONGRUENTES DEBEN ANALIZAR TODAS LAS CUESTIONES PROPUESTAS.’ (del entonces Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito) y ‘SENTENCIA FISCAL. DEBE COMPRENDER TODOS LOS CONCEPTOS DE NULIDAD. LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE ALGUNO DE ELLOS AMERITA QUE EN EL AMPARO SE OBLIGUE A LA SALA RESPONSABLE A PRONUNCIAR NUEVO FALLO.’ (no menciona el órgano que la pronunció).

b) Se viola en su perjuicio lo previsto en el artículo 17 de la Carta Magna, en relación con el artículo 197, último párrafo, del código tributario federal, toda vez que la Sala no entra al estudio de las causales de impugnación que como novedosas se hicieron valer en el escrito de interposición de demanda de nulidad en contra de la resolución al recurso de revocación, no obstante dicho precepto le otorga la posibilidad, al acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de hacer valer agravios que en el recurso no se hicieron valer.

c) Se le debe conceder el amparo, pues de lo contrario se obligaría a la autoridad demandada en el juicio de nulidad, a reponer todo un procedimiento administrativo sobre del cual la Sala responsable contó con todos los elementos necesarios para su resolución en el fondo del asunto mismo, lo que necesariamente haría estéril el derecho legalmente otorgado a los particulares inconformes con alguna resolución recaída a un recurso de revocación.

d) Se violan en su contra los artículos 14 y 16 constitucionales, al dejarse de aplicar lo previsto en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, en su tercer párrafo, toda vez que la responsable debió estudiar todos y cada uno de los agravios planteados por la quejosa, y no remitir el expediente a la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla, para que ésta admita el recurso de revocación interpuesto, pues en atención al tercer párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que es claro al sostener que se debe abocar a lo planteado por la suscrita en cuanto a la ilegalidad de la determinación del crédito fiscal y, en su caso, resolver sobre este punto.

Por lo que se refiere a las manifestaciones vertidas en el inciso a) consistentes en que existe violación al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que no estudió todos y cada uno de los conceptos de violación formulados en el escrito de la demanda de nulidad, como de la ampliación a la demanda de nulidad, apoyándose en las tesis tituladas: ‘SENTENCIA FISCAL. DEBE COMPRENDER EL

EXAMEN DE TODOS LOS AGRAVIOS.’ (no precisa el órgano jurisdiccional que la emitió), ‘SENTENCIAS DICTADAS EN LOS JUICIOS DE NULIDAD. PARA QUE SEAN CONGRUENTES DEBEN ANALIZAR TODAS LAS CUESTIONES PROPUESTAS.’ (del entonces Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito) y ‘SENTENCIA FISCAL. DEBE COMPRENDER TODOS LOS CONCEPTOS DE NULIDAD. LA OMISIÓN DEL ESTUDIO DE ALGUNO DE ELLOS AMERITA QUE EN EL AMPARO SE OBLIGUE A LA SALA RESPONSABLE A PRONUNCIAR NUEVO FALLO.’ (no menciona el órgano que la pronunció), son inoperantes, en razón de que la inconforme no especifica cuáles de los argumentos fueron desatendidos por la autoridad responsable al dictar el fallo respectivo y que vertió tanto, en su demanda de nulidad, como en la ampliación de la misma.

Por tanto, este tribunal no está en posibilidad jurídica, conforme a la técnica del amparo, de examinar todas y cada una de las manifestaciones que aparecen en los escritos en mención, para concluir cuáles son aquellas a las que se refiere la peticionaria, al citar que se omitió su estudio, siendo por ello también inaplicables las tesis que invoca la quejosa y que se puntualizaron en las líneas que anteceden.

Tiene aplicación al caso, por analogía, la jurisprudencia número 17/91, de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página veintitrés, Tomo VII, abril de mil novecientos noventa y uno, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

‘AGRAVIO INOPERANTE. LO ES SI SE ALEGA QUE NO SE EXAMINARON TODOS LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PERO SIN HACER ESPECIFICACIÓN ALGUNA. Si en los agravios que se formulan en contra de una sentencia, se alega que se incurrió en la violación de que no se examinaron todos los conceptos que se formularon, pero no se especifica ninguno de los que se estiman omitidos, los agravios deben considerarse inoperantes.’

Por lo que se refiere a las manifestaciones resumidas en los incisos b), c) y d), se estiman infundadas en razón de las consideraciones siguientes:

Al respecto, el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación dispone:

'Artículo 197. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código. En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el Magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda. Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.'

La reforma del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación autoriza al actor en el juicio de nulidad fiscal, a hacer valer conceptos de impugnación no propuestos en el recurso administrativo correspondiente, solamente que para salvar los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del código tributario, la misma norma crea la ficción de que en esa hipótesis de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está controvirtiendo en la demanda de nulidad, simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo como el acto atacado a través de ese recurso, a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de tal apariencia de la ley, pueda pronunciarse sobre los nuevos conceptos de impugnación.

El presente criterio lo confirma la exposición de motivos del decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras para el año de 1996, que al respecto dice:

'Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal. Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el Tribunal Fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.'

En este contexto, el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece la posibilidad de impugnar ante dicho órgano administrativo, aquellos actos que resuelvan los recursos administrativos hechos valer por el gobernado e, incluso, los relativos al recurso de revisión previsto en el numeral 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; situación que excluye los casos en que tales medios de defensa sean desechados por la autoridad en contra de la cual se promueva juicio contencioso de anulación.

En efecto, el aludido precepto normativo dispone lo siguiente:

‘Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación: ... XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.’

En este contexto, de la lectura de la demanda planteada por el quejoso ante la Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que señaló como resolución impugnada:

‘... la resolución administrativa emitida por la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla contenida en el oficio número 02209 de fecha 13 de febrero de 2001, a través de la cual se resuelve el recurso de revocación que se interpuso ante la misma demandada en fecha 13 de noviembre de 2000.’

De la misma forma, en los puntos resolutive del fallo impugnado ante la referida Sala Fiscal, el secretario de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla estableció:

‘ÚNICO. En los términos y alcances del considerando tercero de la presente resolución, se desecha por improcedente el recurso administrativo de revocación promovido por la C. Fabiola García Rosete, por su propio derecho, en contra de la multa identificada con el número de crédito 121747 y número de control 10125814034057, emitida por el jefe de la Oficina Recaudadora en Puebla, adscrito a la Dirección de Ingresos de esta secretaría, en cantidad total de

\$1,260.00 (mil doscientos sesenta pesos, cero centavos moneda nacional). Notifíquese y cúmplase.’

Asentado lo anterior, debe concluirse que, en la especie, no se está en los supuestos previstos por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, ya que lo antes precisado proporciona los elementos necesarios para tener la certeza de que la parte actora controvertió en el juicio de nulidad, el desechamiento del recurso de revocación que hizo valer ante la mencionada autoridad hacendaria; situación por la cual debe sostenerse que no era obligación de la Sala responsable abocarse al estudio de tales cuestiones.

Por lo mismo, resulta infundado lo aducido por la peticionaria de amparo, en el sentido de que la responsable debió entrar al estudio de los conceptos de nulidad que no fueron planteados en el recurso respectivo, en lugar de ordenar su admisión y resolución, ya que como se ha visto en párrafos anteriores, la obligación de estudiarlos sólo opera en caso de que se haya dictado la resolución correspondiente.

Resultando aplicable al caso, el criterio sostenido por este órgano colegiado, en la tesis aislada 07 con número de registro TC068007.9AD1, que aún no ha sido publicada, cuyos rubro y texto son del siguiente tenor:

‘JUICIO DE NULIDAD. EN ÉL PUEDEN ADUCIRSE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO PLANTEADOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULO 197, TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO). La actual redacción del artículo 197 del código tributario federal, vigente a partir del uno de enero de mil novecientos noventa y siete, faculta al actor en el juicio de nulidad a formular conceptos de impugnación que no hubiera planteado en el recurso del que emana la resolución cuya nulidad se reclama, a fin de salvaguardar los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215, todos del ordenamiento legal en cita, por lo cual en la hipótesis de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está controvertiendo en la demanda de nulidad (por no quedar satisfechos sus intereses jurídicos), simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo, como el acto atacado a través de dicho medio de impugnación, y es en virtud de la facultad establecida en el referido artículo 197, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede pronunciarse sobre los nuevos conceptos de impugnación que vertió el promovente del juicio de nulidad.’

Así como la diversa tesis IV.2o. J/22, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, que este órgano jurisdiccional comparte, publicada en la página 456, Tomo VII, febrero de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dispone:

'TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS DEBEN ANALIZAR TODOS LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN HECHOS VALER EN EL JUICIO DE NULIDAD, AUN AQUELLOS NO PROPUESTOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO CUYA RESOLUCIÓN SE IMPUGNA (ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO). En virtud de la reforma al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, el actor en el juicio de nulidad está autorizado para hacer valer conceptos de impugnación no propuestos en el recurso administrativo correspondiente, contrario a lo que sucedía bajo la vigencia del texto anterior; solamente que para salvar la observancia de los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del código tributario, el tercer párrafo de la misma disposición legal crea la ficción de que, en ese supuesto de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está controvertiendo en la demanda de nulidad, simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo, como el acto atacado a través del recurso, a fin de que el Tribunal Fiscal de la Federación, ante tal apariencia de la ley, pueda pronunciarse sobre los nuevos motivos de nulación.'

Asimismo, debe decirse que el actuar de la Sala no contraviene lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, ya que al no existir una resolución previa por parte de la demandada en el juicio de origen, no estaba vinculada a analizar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, y sí, por el contrario, su proceder resultó apegado a derecho al decretar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de admitir a trámite el medio de defensa hecho valer por el quejoso, en términos del artículo 239, fracción III, del propio ordenamiento tributario.

Consecuentemente, si la Sala procedió correctamente al resolver el juicio de nulidad del que deriva el acto reclamado, es inconcuso que no viola las garantías de seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que conduce a negar la protección constitucional solicitada.

Finalmente, debe decirse que la resolución reclamada no viola la garantía de prontitud en la resolución de los asuntos, consagrada en el artículo 17 constitucional, ya que conforme a su redacción dicho principio queda sujeto a los términos y plazos que fijen las leyes aplicables.

Similar criterio sostuvo este órgano colegiado al resolver en el juicio de amparo número DF. 134/2001, resuelto en sesión de siete de junio de dos mil uno, DF. 394/2001, resuelto en sesión de diecisiete de enero de dos mil dos, y DF. 69/2002, resuelto en sesión de siete de marzo de dos mil dos, bajo la ponencia de la Magistrada Amanda R. García González, así como el DF. 411/2001, resuelto en sesión de diecisiete de enero de dos mil dos, bajo la ponencia del Magistrado Antonio Meza Alarcón.

En las relatadas condiciones, al resultar infundados los conceptos de violación en comento, procede negar el amparo solicitado.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo, además, en el artículo 190 de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.-La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Fabiola García Rosete, en contra de los actos reclamados a la Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistente en la resolución de veintidós de noviembre de dos mil uno, dictada en el juicio de nulidad 975/01-12-01-3.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria devuélvanse los autos a la Sala de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, por unanimidad de votos de los señores Magistrados Omar Losson Ovando, Amanda R. García González y Antonio Meza Alarcón, siendo ponente la segunda de los nombrados."

(El subrayado es de esta sustentante)

De la ejecutoria antes transcrita desprendemos que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, niega la protección y amparo de

la justicia federal a esta quejosa, cuya pretensión era que se dejara sin efectos la sentencia de Sala Regional de origen, y se emitiera otra en la que se estudiaran los argumentos que se hicieron valer en contra de la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*); bajo el razonamiento medular de que no existía un *pronunciamiento previo* con relación a la *legalidad* de dicha resolución, toda vez que la autoridad administrativa había *desechado* el recurso.

A mayor abundamiento, señala que de una correcta interpretación a los entonces artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación (actualmente artículos 1º y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), se desprende que para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda pronunciarse en *sustitución* de la autoridad administrativa sobre la *legalidad* de la resolución materia del recurso, es necesario que exista un *pronunciamiento previo* por parte de dicha autoridad; pues considerar lo contrario, haría que este Tribunal partiera de bases inciertas al no contar con los *elementos suficientes* para tal pronunciamiento.

Señala que la opción de *litis abierta*, únicamente permite plantear argumentos *novedosos* no planteados en la instancia jurisdiccional, pues como señala la propia exposición de motivos que dio lugar a la reforma de los entonces artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación (ahora artículos 1º y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), estos tienen como finalidad subsanar la inadecuada defensa jurídica que tuvo el particular en la instancia administrativa; pero no por ello implica que no exista pronunciamiento por parte de dicha autoridad en relación con la legalidad de dicha instancia, lo que en el caso resulta necesario a fin de determinar precisamente los alcances de esta *sustitución*.

No obstante, al tiempo en que surgían esta tesis de jurisprudencia, que afirmaba que la *sustitución administrativa* no era posible en los casos en que el recurso había

desechado la *pretensión* del recurrente; también surgían voces en tesis aisladas que manifestaban la postura contraria, es decir, que la *sustitución administrativa* era posible incluso en aquellos casos en que la autoridad administrativa no hubiere entrado al estudio de la *pretensión* del recurrente; tales como las marcadas con los números III.1º.A. 54 A y III.1º.A. 55 A, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, mayo de 1998, páginas 1029 y 1030, respectivamente; cuyos rubros y contenidos son los siguientes:

LITIS ABIERTA. REFORMAS AL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (ÚLTIMO PÁRRAFO). OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL PARA CONOCER SOBRE LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA MEDIANTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO, AUN SOBRE MOTIVOS DE NULIDAD DIVERSOS A LOS PROPUESTOS EN EL RECURSO CORRESPONDIENTE. Tomando en consideración la más elemental regla de hermenéutica jurídica, así como la exposición de motivos que el legislador expresó al elaborar la reforma al último párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, con fecha 15 de diciembre de 1995, y que entró en vigor el primero de enero siguiente, es a partir de esta reforma que el juicio fiscal válidamente puede considerarse como de litis abierta, ya que en éste, pueden plantearse conceptos de nulidad no propuestos en el recurso administrativo interpuesto ante la autoridad fiscal, resultando la obligación para la Sala Fiscal de entrar al estudio de esos nuevos argumentos del demandante no planteados en el recurso, aun cuando en éste no se haya entrado al fondo de la cuestión debatida, en sustitución de la autoridad demandada, ello, siempre que cuente con los elementos necesarios para hacer el estudio correspondiente.

LITIS ABIERTA. POTESTAD JURISDICCIONAL DE LA SALA FISCAL PARA QUE EN SUSTITUCIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO FISCAL, RESUELVA SOBRE LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO EN LA FASE ADMINISTRATIVA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL ACTOR. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 237, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 237, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa y seis, al disponer: "... Tratándose de las sentencias que

resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.", faculta expresamente a la Sala Fiscal para que en sustitución de la autoridad administrativa (demandada en el juicio de nulidad fiscal), decida sobre la legalidad del acto administrativo, en aquella parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, siempre y cuando cuente con los elementos necesarios para asumir ese conocimiento. Luego, si la Sala Fiscal se negó a decidir sobre la legalidad del acto controvertido en la fase administrativa, aduciendo que la declaratoria de improcedencia del recurso administrativo por parte de la demandada, le impedía hacer aquel pronunciamiento de fondo, a pesar de que previamente determinó que en realidad dicho recurso era procedente, ello involucra una razón que la ley no contempla para excusarse a llevar a cabo ese análisis, ajena a la prevista en la citada norma legal, como es la de que cuente con los elementos suficientes, condición esta que exclusivamente limita la actuación de la juzgadora para determinar si cabe o no aquel pronunciamiento; desatendiendo el dispositivo legal en comento, así como el principio de derecho que reza: "en donde la ley no distingue, el juzgador no debe distinguir.

(El subrayado es de esta sustentante)

Así, surgió una dicotómica polémica entre diversos jueces del Poder Judicial de la Federación, tratando de interpretar los alcances de dichos dispositivos (artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, ahora artículos 1º y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), a fin de determinar hasta qué punto era procedente la *sustitución administrativa* en la sentencia jurisdiccional, si bien era necesario un pronunciamiento sobre el *fondo* del asunto, en el entendido de que formaba parte de los *elementos* que eran necesarios para adentrarse al estudio de la legalidad del *objeto* del recurso administrativo; o bien, bastaba con que quedara insatisfecho el *interés jurídico* del recurrente, para que así, aún en los casos del *desechamiento o sobreseimiento* del recurso administrativo (donde la afectación al *interés jurídico* resultaba evidente) este órgano jurisdiccional pudiera adentrarse al

estudio de la legalidad de lo que fue *objeto* en el recurso administrativo (resolución recurrida), sin necesidad de un pronunciamiento previo.

5.5.7.1 Reforma legislativa.

La dicotómica polémica descrita en el punto anterior, fue resuelta por el legislador, con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a la que en su artículo 1º (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), se le agregó en un tercer párrafo lo siguiente:

“Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

Con esta disposición se contraviene el criterio mayoritario que había prevalecido hasta antes de la entrada en vigor esta Ley, en el sentido de que para llevar a cabo una *sustitución administrativa* en la sentencia, era necesario un pronunciamiento de *fondo* sobre la cuestión planteada en el recurso, es decir, un estudio de legalidad por parte de la autoridad administrativa; para así cambiarlo al criterio contrario que indica que para llevar a cabo la *sustitución administrativa* en la sentencia jurisdiccional, basta con que se demuestre que la resolución recurrida sigue causando una afectación al *interés jurídico* del accionante, para que así, de resultar procedente el recurso, se lleve a cabo el estudio de la legalidad del *objeto* del mismo (resolución recurrida).

Este agregado al artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), encuentra su

origen en la exposición de motivos emitida por las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, con motivo de la publicación de esta Ley, la cual, en la parte que nos interesa, señala lo siguiente:

“CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

...

Primeramente, en relación con la ampliación de la litis plasmada en el segundo párrafo del artículo 1º de la Minuta objeto de dictamen, estas Dictaminadoras estiman conveniente que el juicio contencioso administrativo también debe proceder en contra de la resolución objeto del recurso, aún cuando el mismo hubiere sido desechado por la autoridad resolutora, siempre y cuando la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hubiese determinado la procedencia del medio de defensa señalado, ello con la finalidad de evitar el reenvío a la sede administrativa entrando al estudio de la propia resolución recurrida y coadyuvando a la justicia pronta y expedita. Por lo anterior, estas Comisiones Unidas proponen la adición de un tercer párrafo al artículo 1º de la Minuta para quedar de la siguiente manera:

...”

(El subrayado y el énfasis son de esta sustentante)

De tal suerte que el legislador estimó que era necesario introducir ese agregado al artículo 1º de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación), a fin de eliminar el *reenvío* que reiteradamente se suscitaba en este tipo de asuntos, cuando determinada la procedencia del recurso administrativo, en lugar de resolverse en *plena jurisdicción*, se ordenaba su devolución a la autoridad administrativa para que fuera ella la que se pronunciara sobre la legalidad

de la resolución *objeto* del mismo (*reenvío*), y a fin de que se administrara justicia de manera *pronta y expedita*.

Ahora bien, a nuestra consideración, esta implementación jurídica encuentra ventajas relevantes a nivel procesal que conviene destacar.

En primer lugar, la más obvia de las ventajas, atento a lo que hemos relatado en puntos anteriores, pues se dilucidó la polémica que existía acerca de la connotación que debe asignarse a los *elementos suficientes*, excepción prevista por la propia norma y que condiciona a que el Tribunal Administrativo pueda pronunciarse en *sustitución* de la autoridad administrativa; dejando claro entonces, que como *elementos suficientes* debemos entender la necesidad de contar en autos, con las documentales indispensables a fin de dilucidar la cuestión de *fondo* en el recurso, pues de otra forma, no podría resolverse sobre la verdadera *pretensión* del accionante.

En segundo término, se fortaleció una postura que nosotros compartíamos hasta antes de la entrada en vigor de dicha reforma, en el sentido de que, a nuestro parecer, en aquellos casos en que se tenía por no presentado el recurso o se desechaba el mismo, la afectación en el *interés jurídico* del recurrente era evidente, pues no quedaban satisfechas de ninguna forma las *pretensiones* planteadas por el particular en el recurso; por lo que con mayor razón, esto hacía que el recurrente ahora demandante en la instancia jurisdiccional, solicitara una solución de *fondo* de la cuestión, pues ello genera al particular una ventaja procesal trascendental, que es la de resolver en una instancia y en *definitiva*, la controversia que había quedado sin resolver en recurso.

Una tercera ventaja es que, a través de lo sostenido por los legisladores, se logró dilucidar aquella cuestión del *pronunciamiento previo* por parte de la autoridad administrativa, mismo que se afirmaba era necesario a fin de hacer procedente la figura

de la *sustitución administrativa*; lo que se erradicó de forma total, pues es evidente que con la reforma legislativa, no se necesita de un *pronunciamiento previo* sobre el *fondo* del asunto, sino basta que con el recurso se haya tenido por no presentado o desechado, y que esta situación continúe afectando el *interés jurídico* del recurrente, para que así el órgano jurisdiccional se pueda adentrar al estudio de legalidad del objeto del recurso, siempre que éste último resulte procedente.

En cuarto lugar, se fortalecen las facultades de *plena jurisdicción* con que cuenta el Tribunal Administrativo, toda vez que dicho órgano ahora cuenta con plenas atribuciones para revisar y pronunciarse en *sustitución* de la autoridad administrativa, aún en aquellos casos en que la autoridad no se haya pronunciado; de tal forma que el órgano jurisdiccional adquiere *independencia* en su actuación frente a la autoridad administrativa; lo que a nuestra consideración, enaltece la figura del contencioso-administrativo federal, como una vía efectiva de resolución de controversias entre la Administración Pública y los particulares.

En quinto lugar, porque a través de la *sustitución administrativa* se da debido cumplimiento a los *principios normativos* de las Sentencias; pues por su parte, el *principio de congruencia*, se observa cuando el Tribunal logra pronunciarse sobre la *legalidad* de la resolución *objeto* del recurso (*resolución recurrida*) y de la resolución recaída al recurso administrativo (*resolución impugnada*), en atención a la *regla de la impugnación simultánea* prevista por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes artículo 197 del Código Fiscal de la Federación). El *principio de exhaustividad*, por su parte, logra observarse cuando el Tribunal se pronuncia sobre los planteamientos jurídicos de las partes, en una forma ordenada, dando prioridad a aquellos argumentos que se esgriman contra del *objeto* del recurso administrativo (*resolución recurrida*), lo que trae aparejada la consecuencia de que el Tribunal no puede excluirse del estudio de los agravios de *fondo*, por lo que no puede declarar a los mismos como *inoperantes*. Y el *principio de fundamentación y motivación*

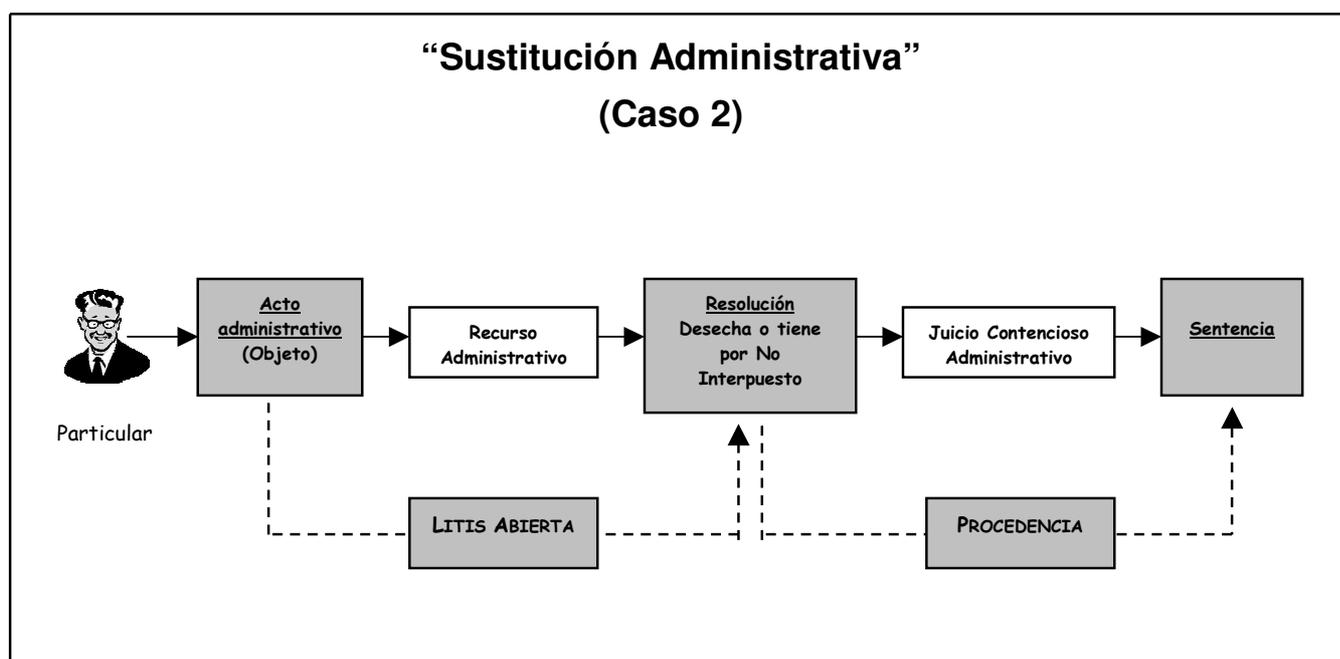
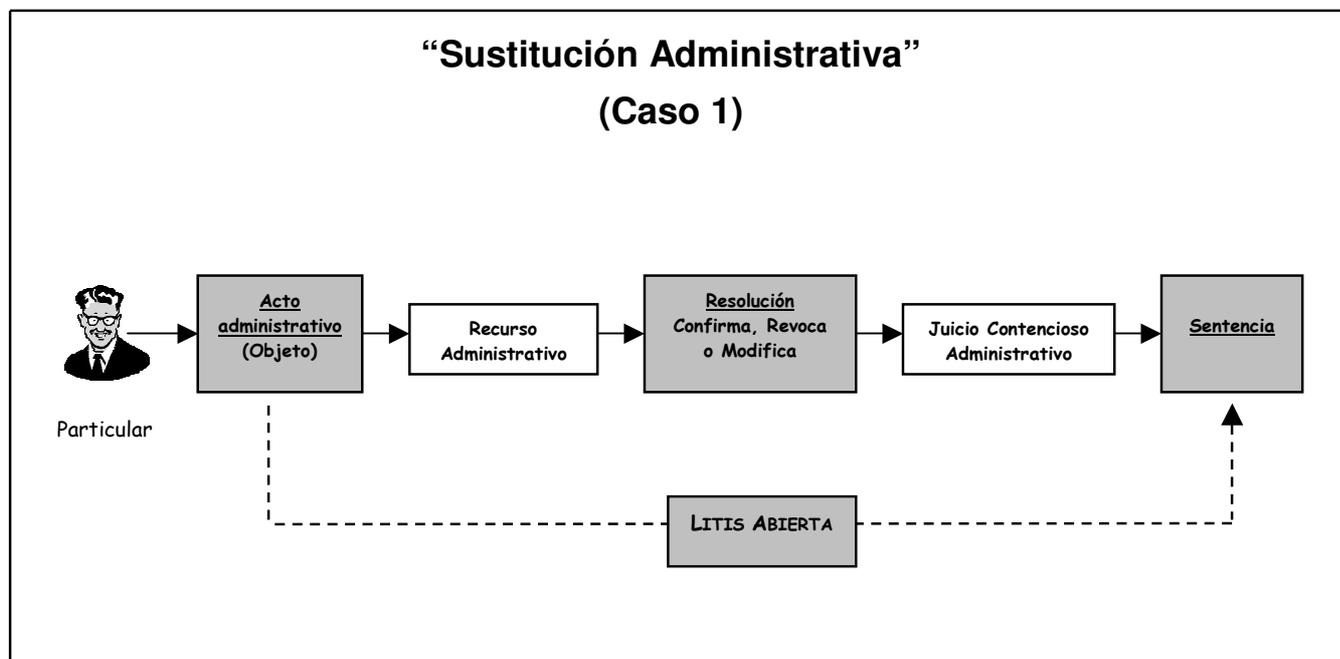
lo observará siempre que la sentencia se encuentre *fundada y motivada* jurídicamente, dando una efectiva resolución a la controversia planteada, siempre que se cuenten con los *elementos suficientes* para hacerlo.

Por lo tanto, con esta reforma legislativa se da mayor certeza y precisión a los alcances de la sustitución administrativa, dejando claro que esta figura procede en cualquier caso y bajo cualquier circunstancia en que haya sido resuelto el recurso administrativo, incluso en aquellos casos en que se haya desechado el recurso; siempre que se demuestre que tal improcedencia era indebida, y que subsista el interés jurídico del accionante para impugnarlo.

En este último sentido, es importante destacar que el procedimiento que el legislador señala para que se realice el estudio de *fondo* en aquellos casos en que el recurso haya tenido por no interpuesto o desechado el recurso administrativo, es que primero, el juzgador realice un estudio de legalidad del recurso, a fin de determinar si el mismo era procedente o no, y de resultar ilegal, pueda adentrarse al estudio de la legalidad de la resolución recurrida; de tal suerte que el orden en el estudio de los agravios en esta condición se invierte, pues en este caso es necesario que previo a adentrarse al estudio de *fondo* de la controversia, se dilucide si *formalmente*, el recurso estuvo debidamente promovido.

Lo anterior atiende, a nuestra consideración, a razones de lógica procesal, pues la vía en que se acudió a juicio contencioso administrativo fue a través de la resolución recaída al recurso administrativo, y sólo a través de ésta se tuvo por impugnado el *objeto* del recurso (*regla de la impugnación simultánea*); por lo que, si en el recurso, se actualizó una causal que impidió adentrarse al estudio de la legalidad del acto recurrido, es evidente que primero debe atenderse a las razones formales por las cuales dicho ente *desechó o sobreseyó* el recurso, para así estar en aptitud de pronunciarse sobre la

legalidad del acto recurrido; situaciones que podemos ver reflejadas, a través de los siguientes gráficos:



CONCLUSIONES

PRIMERA. Históricamente, el *recurso administrativo* surgió como una necesidad de los particulares de contar con mecanismos alternativos a través de los cuales pudieran resolver de manera más *práctica*, los perjuicios que les generaba la emisión de actos administrativos ilegales, y a su vez, era una forma eficiente de descargar el exceso de trabajo en las vías jurisdiccionales. No obstante, dada la problemática que se fue suscitando alrededor de los recursos administrativos, al imponerse al particular como una carga antes de acudir a las vías jurisdiccionales y de las constantes arbitrariedades en que incurría la autoridad administrativa al tramitar y resolver el mismo, es que se han generado una serie de cambios jurídicos que tienen por finalidad desarraigar el carácter *obligatorio* a muchos de los recursos administrativos actualmente contemplados en la legislación mexicana, estableciendo el menor número de requisitos para su tramitación, así como determinando criterios uniformes para su aplicación y sanciones a los servidores públicos, cuando los mismos incumplan con los criterios señalados.

SEGUNDA. Es por ello que concluimos que el *recurso administrativo* constituye un *medio de autotutela de la Administración Pública*, a través del cual se permite a los órganos administrativos preservar la tutela de sus intereses, mediante la revisión de su propia actuación, sin necesidad de la intervención de órganos ajenos a su estructura, tales como los jurisdiccionales; generándose así una especie de *privilegio* para dichos entes administrativos. De tal suerte que el *recurso administrativo* no puede considerarse un medio que garantice la defensa jurídica del administrado, sino en todo caso, un medio a través del cual la Administración Pública tiene la posibilidad de corregir sus actuaciones, en atención al marco de legalidad administrativa.

TERCERA. Por lo tanto, podemos definir al *recurso administrativo* como *un procedimiento legal instaurado por el particular, a través del cual la autoridad*

administrativa tiene la oportunidad de recorrer nuevamente el camino de su actuación; a fin de revocar, modificar o confirmar la misma, en atención al principio de legalidad administrativa.

CUARTA. A diferencia de la *instancia administrativa*, la nota distintiva del *recurso administrativo* es su carácter de *autotutela*, pues la petición que el particular realiza provocará que la Administración Pública vuelva en sus pasos, a fin de revisar la tramitación y resolución del acto que se reputa como ilegal, y en su caso, lo revoque o modifique, restableciendo el orden administrativo.

QUINTA. Por su parte, el *juicio contencioso administrativo* tiene sus orígenes en la figura del *Consejo de Estado Francés*, mismo que da la pauta para la organización y procedimiento regulado en nuestro país; y que no obstante su origen, ha adquirido un carácter de *plena jurisdicción*, pues actualmente cuenta con un órgano de impartición de justicia *autónomo e imparcial*, regido por sus propias normas, con facultades para emitir una diversidad de actuaciones, y competente para conocer de los juicios instaurados por los particulares y los órganos de la Administración Pública, en razón de las controversias legales generadas por la emisión de actos y resoluciones administrativas; actualmente este órgano se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEXTA. El carácter de *jurisdiccionalidad* del *juicio contencioso administrativo* actualmente deriva de disposiciones constitucionales, a través de las cuales se asigna al Congreso de la Unión la facultad de establecer tribunales de lo contencioso-administrativo que tengan por objeto dilucidar las contiendas que se susciten entre los órganos de la Administración Pública y los particulares, por el cuestionamiento de la legalidad de actos administrativos; así como la protección a la garantía de defensa

jurídica que permite a los gobernados tener acceso a medios de control jurisdiccional, que resuelvan dicho cuestionamiento.

SÉPTIMA. Es así que podemos definir al *juicio contencioso administrativo* como un medio de control jurisdiccional, a través del cual se somete al conocimiento de un órgano de justicia, una contienda o litigio suscitado entre un órgano de la Administración Pública y un particular, por la emisión de un acto administrativo; y que concluirá regularmente, con una Sentencia que anule o reconozca la legalidad de dicho acto.

OCTAVA. Existen diferencias substanciales entre la figura del *recurso administrativo* y la del *juicio contencioso administrativo*, destacando como la más importante, la naturaleza jurídica de dichas figuras; pues mientras el *juicio contencioso administrativo* implica un medio de control *jurisdiccional*, es decir, un medio ajeno a la Administración Pública y a los particulares, que permite la revisión de la actuación administrativa de forma *autónoma e imparcial*; el *recurso administrativo*, es un medio de *autotutela administrativa*, a través del cual la Administración Pública puede llevar acabo la revisión de su propia actuación, a fin de *modificarla, revocarla o confirmarla*, en atención a la *legalidad administrativa*, y sin la intervención de órganos ajenos a su estructura.

NOVENA. Lo anterior hace evidente las ventajas jurídicas que adquiere el *juicio contencioso administrativo* frente al *recurso administrativo*, toda vez que el *recurso administrativo* puede ser susceptible de múltiples irregularidades, en la medida en que se permite que la Administración Pública sea juez y parte en dicho procedimiento; a diferencia del *juicio contencioso administrativo*, en el que es un órgano ajeno a las partes, quien conoce de la controversia y lleva a cabo la revisión de la actuación administrativa, constituyéndose así en un medio de impartición de justicia.

DÉCIMA. A nivel federal, el legislador ha permitido que el *juicio contencioso administrativo* proceda contra la resolución recaída a un recurso administrativo, tomando en consideración que dicha resolución constituye, a su vez, una actuación administrativa que concluye un procedimiento de la misma índole; razón por la cual, el órgano jurisdiccional, a nivel federal, tiene la competencia por materia para conocer de aquellos asuntos que versen sobre la legalidad de los recursos administrativos, en la medida en que la resolución recaída este, afecte el *interés jurídico* del justiciable.

DÉCIMA PRIMERA. No obstante, debido a la necesidad de que el *juicio contencioso administrativo* se convirtiera en un *efectivo* medio de defensa, que resuelva sobre la auténtica *pretensión* del justiciable y que le brinde *seguridad jurídica* a las partes respecto a su resolución; es que decidió incorporarse una modalidad procesal específica que permite que en el juicio contencioso administrativo federal instaurado contra la resolución recaída a un recurso administrativo, se entienda implícitamente impugnado lo que fue *objeto* del recurso, es decir, el acto o resolución que se sometió a revisión en la sede administrativa, situación a la que hemos denominado, en una primera fase, como la *regla de la impugnación simultánea*.

DÉCIMA SEGUNDA. Lo anterior resulta importante pues podemos considerar que en esta hipótesis, la competencia del Tribunal Administrativo se *extiende* para conocer no sólo sobre la *legalidad* del *recurso administrativo*, sino también de lo que fue *objeto* de su estudio, convirtiéndose así en una verdadera *complejidad procesal*, que nos permite entender que la *revisión* que se haga por el órgano jurisdiccional será *integral*, es decir, tanto de la substanciación y resolución del recurso administrativo, como del *objeto* materia del mismo y del procedimiento que le dio origen, cuando continúe trastocando los intereses del particular.

DÉCIMA TERCERA. Para el eficaz desempeño de la *regla de la impugnación simultánea* en el juicio contencioso administrativo federal, sería conveniente que dicha regla se observara durante la tramitación del juicio; pues ello permitiría precisar de manera adecuada la *materia* de la *litis* desde su origen, dando mayor certeza a las partes sobre las posibles consecuencias y alcances jurídicos del pronunciamiento de *fondo*, mismo que se hará a través de la sentencia que culmine el procedimiento contencioso-administrativo.

DÉCIMA CUARTA. A fin de complementar lo anterior, el legislador también planteó la posibilidad de que en esta hipótesis, las partes puedan desempeñar una *litis abierta*, misma que las liberará de sujetarse a los términos de la resolución impugnada, es decir, de la recaída al recurso administrativo, y que por el contrario, les brindará el derecho de adentrarse al *objeto* mismo del recurso, pudiendo hacer valer sus argumentos jurídicos de forma *directa* en contra de este último acto, con independencia a lo resuelto en la instancia administrativa; y sin que con ello se vulnere el principio de *paridad procesal*, toda vez que tal principio se observará siempre que en el juicio se otorgue a las partes, el mismo trato en la defensa de sus derechos, ya sea por la vía de *acción* o de *excepción*.

DÉCIMA QUINTA. Lo anterior encuentra sustento, pues con ello se pretende evitar que los recursos administrativos se conviertan en *trampas procesales* que limiten la adecuada defensa jurídica del justiciable ante los órganos de impartición de justicia. Es por ello que podemos considerar que el órgano juzgador actúa en *plena jurisdicción*, pues se pronuncia en relación con la controversia que originalmente fue planteada en la instancia administrativa, es decir, se pronuncia sobre *fondo* de la cuestión, con base en los argumentos *novedosos, similares o reiterativos* que se haya hecho valer en el ejercicio de una *litis abierta*, y por virtud de la *regla de impugnación implícita o simultánea* que establece la ley.

DÉCIMA SEXTA. La fase culminante de esta complejidad procesal, se encontrará reflejada a través de una sentencia que ponga fin al juicio contencioso administrativo federal, con un pronunciamiento de *fondo* denominado *sustitución administrativa*, en la medida en que permite que el órgano jurisdiccional pueda pronunciarse *en lugar de* la autoridad administrativa respecto de la *legalidad* de la resolución o acto *objeto* del recurso, así como del procedimiento que le dio origen. De tal forma que a través de la *sustitución administrativa* se faculta para que el Tribunal Administrativo realice una especie de *suplencia* sobre la *potestad administrativa*, dejando sin efectos el pronunciamiento que la autoridad realizó en dicha instancia, y pronunciándose a su vez, respecto de la legalidad de un acto que originalmente fue sometido al conocimiento de la Administración Pública, por la instauración del recurso.

DÉCIMA SÉPTIMA. La relación que guarda la *sustitución administrativa* con las demás figuras (*regla de la impugnación simultánea* y *litis abierta*) es íntima, pues sólo a través del planteamiento de una *litis abierta*, es decir, de la propuesta de argumentos jurídicos *novedosos, similares o repetitivos*, que se hagan valer de manera *directa* contra el acto *objeto* del recurso; así como de la regulación legal prevista para entenderse la *simultaneidad* de su impugnación; es posible la *sustitución administrativa*, pues el pronunciamiento que el órgano jurisdiccional realice en este sentido, será precisamente en relación con los argumentos jurídicos que se hagan valer en ejercicio de dicho principio, y de la regulación legal que se previene.

DÉCIMA OCTAVA. La ventaja principal de la denominada *sustitución administrativa*, es la posibilidad de que la controversia pueda ser resuelta de forma *pronta, completa y definitiva* en la instancia jurisdiccional, procurando evitar el *reenvío por vicios formales* que se suscitaba en este tipo de asuntos, cuando al quedar acreditada la ilegalidad de la resolución impugnada, se ordenaba el regreso del asunto

a la sede administrativa, para que la autoridad en su sede emitiera de nueva cuenta un resolución con libertad de actuación, lo que en la mayoría de los casos, volvía a provocar una afectación jurídica al justiciable.

DÉCIMA NOVENA. La *sustitución administrativa* que el órgano jurisdiccional realice en las sentencias que culminen el juicio contencioso administrativo federal, sólo se encontrará delimitada, a nuestro juicio, por elementos tales como la *pretensión procesal*, en la medida en que se considera la exigencia jurídica que se reclama y que se quiere sea reconocida por el órgano jurisdiccional; los *principios normativos*, en la medida en que estos obligan a emitir una sentencia *congruente, exhaustiva, fundada y motivada* de acuerdo a la *pretensión* del justiciable y a la *litis* planteada; y los *términos* que la ley asigna a las sentencias por virtud de las causas de ilegalidad esgrimidas en el juicio, en la medida en que dicha ley establece *alcances* determinados en cada una de las hipótesis de ilegalidad que se promuevan, lo que va desde sentencias meramente *declarativas* (tales como la *nulidad lisa y llana*), hasta sentencias de *condena* (tales como la *nulidad con el reconocimiento de un derecho subjetivo*).

VIGÉSIMA. Con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor a partir del 1º de enero de 2006, se destaca la inserción de un párrafo último al entonces artículo 197 del Código Fiscal de la Federación -actualmente artículo 1º de la ley vigente-, del que se interpreta que incluso en aquellos casos en que el recurso administrativo haya *desechado o tenido por no interpuesto* el mismo, y por lo tanto, se haya omitido el estudio de *fondo* propuesto en el recurso; es viable la *sustitución administrativa*, teniendo la opción el particular de plantear una *litis abierta*, cuyo estudio en la sentencia sólo estará condicionado al estudio de la *procedencia* de la instancia, esto es, que la resolución que culminó el recurso haya sido ilegalmente emitida, lo que permitirá a dicho órgano jurisdiccional hacer el estudio de legalidad en *sustitución* de la autoridad.

VIGÉSIMA PRIMERA. A nuestro parecer, existen ventajas procesales importantes en la anterior implementación jurídica, toda vez que por una parte, permitió dilucidar aquella dicotómica polémica que existía en relación con la connotación que debía asignarse al término de *elementos suficientes* que establece el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo –antes artículo 237 del Código Fiscal de la Federación-, a fin de poder llevar acabo la *sustitución administrativa* en las sentencias; pues anteriormente existían criterios jurisdiccionales que consideraban que como parte de esos elementos debía contemplarse un pronunciamiento *previo* por parte de la autoridad administrativa respecto al *fondo* de la cuestión planteada en el recurso; situación que quedó erradicada con la reforma legislativa, pues si el legislador dispuso que tales figuras –tanto la *regla de la impugnación simultánea*, como el *principio de litis abierta*- también resultan aplicables para aquellos casos en que el recurso haya *desechado o tenido por no interpuesto el recurso*, entonces, es evidente que aplica plenamente la consecuencia jurídica que se previno por el legislador para tales hipótesis, es decir, la *sustitución administrativa*.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Asimismo, otra ventaja importante que encontramos es que a través de la reforma legislativa se generan avances importantes en el sistema de impartición de justicia, pues fortalece la independencia del juicio contencioso administrativo frente a las formas de *autotutela* de la Administración Pública, tales como el *recurso administrativo*; pues si como ha quedado asentado, el legislador ha permitido que la *sustitución administrativa* proceda incluso en aquellos casos en que se haya *desechado o tenido por no interpuesto* el recurso administrativo, siempre y cuando se compruebe que el recurso es procedente; ello hace notable que el propio legislador está reconociendo la *autonomía* del procedimiento contencioso-administrativo como una instancia jurisdiccional única, y no como la segunda instancia de revisión del recurso administrativo, concepción tradicional que hasta hace un tiempo venía asignándose a esta vía procesal.

VIGÉSIMA TERCERA. Derivado de lo anterior, también se fortalecen las facultades de *plena jurisdicción* con que cuenta el órgano de impartición de justicia a nivel federal, actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que cuenta con plenas atribuciones para revisar y pronunciarse en *sustitución* de la Administración Pública, en aquellos casos en que se enfrente a la voluntad de la autoridad en los recursos administrativos; provocando que el órgano jurisdiccional no solamente se pronuncie sobre la *validez o nulidad* del acto impugnado, sino además que se pronuncie sobre la *legalidad* de la actuación que fue *objeto* del recurso administrativo.

VIGÉSIMA CUARTA. Para los particulares, las ventajas procesales son evidentes, pues a través de esta implementación legislativa se da mayor certeza y precisión a los alcances jurídicos de la *sustitución administrativa*, dejando claro que la controversia jurisdiccional debe ser resuelta de forma *pronta, completa y definitiva*; pues es evidente que incluso ante el *desechamiento o no presentación* del recurso administrativo, el justiciable puede acudir a los órganos de impartición de justicia solicitando la resolución *integral* de la controversia, en el entendido de que tal situación le sigue generando afectación en su *interés jurídico*, toda vez que la autoridad se abstuvo de resolver la cuestión de legalidad planteada en el recurso.

VIGÉSIMA QUINTA. La única condicionante que el legislador establece para la procedencia de la *sustitución administrativa* en estos casos (en los que el recurso haya *desechado o tenido por no presentado* el recurso); es que se demuestre la *procedencia* de la vía, dicho en otras palabras, que tal medio se haya desechado ilegalmente; lo que a nuestro juicio, atiende a razones de lógica procesal, pues si el acto por el que se acudió al juicio contencioso administrativo, fue a través de la resolución recaída al recurso administrativo (pues debe recordarse que a partir de aquí es aplicable la *regla*

de la impugnación simultánea), y a su vez, el recurso en dicha vía se resolvió como improcedente; entonces, ello hace evidente que en el juicio, primero deberán analizarse las razones *formales* de su desechamiento, para así estar en aptitud de adentrarse al estudio de la legalidad del *objeto* del recurso; pues de otra forma, el órgano jurisdiccional estaría subsanando deficiencias *formales* en la presentación de dicho medio, en las que no está facultado para enmendar.

VIGÉSIMA SEXTA. Por último, consideramos que si bien es cierto las reformas legislativas insertas en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resultan criticables en cuanto a la técnica legislativa empleada, no debe dejarse de lado que existe una firme intención del legislador por evolucionar el sistema de impartición de justicia en nuestro país; garantizando, en el caso que nos ocupa, *seguridad jurídica* al particular, y obligando a la autoridad administrativa a emitir actos más conscientes y apegados a la *legalidad administrativa*, so pena de la rectificación que se pueda hacer de los mismos a nivel jurisdiccional. En esta reforma legislativa, a nuestro juicio, sólo haría falta precisar lo que se debe entender por *elementos suficientes*, como condicionante para llevar acabo la *sustitución administrativa* en la sentencia, pues recordemos que este punto fue el que suscitó la dicotómica polémica que existía hasta antes de la entrada en vigor de dicha reforma, y que estimamos debe considerarse como los elementos instrumentales necesarios –ya sea las actuaciones que integren el recurso administrativo u otros documentos-, a fin de estar en posibilidades de un pronunciamiento apegado a la verdad jurídica, única causa que impediría la solución *definitiva* de la controversia planteada.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
- Alcalá-Zamora y Castillo. Estudios de Teoría General e Historia del Proceso, 1945-1972, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974.
- Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, México, 1977.
- Bielsa, Rafael. Sobre lo Contencioso Administrativo, Editorial Castelli, S.A., Argentina, 1964.
- Briseño Sierra, Humberto. Estudios de Derecho Procesal, Volumen II, Editorial Cárdenas, México, 1980.

- Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federal y Distrital Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1990.
- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Obras Clásicas, Tomo I, 2000.
- La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Castillo Larrañaga, José y otro. Derecho Procesal Civil, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1963.
- Cordón Moreno, Faustino. El Proceso Contencioso Administrativo, 2ª edición, Editorial Aranzadi, España, 2001.
- D'Avis S., Julio Alberto. Curso de Derecho Administrativo, Editorial Letras, Bolivia, 1960.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, 3ª edición, Editorial Limusa, México, 1996.

- Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Limusa, Noriega Editores, México, 1995.
- Devis Echendía, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, 4ª edición, Editorial ABC, Bogotá, Colombia, 1974.
- Fix-Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, México, 1983.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1982.
- García de Enterría, Eduardo y otro. Curso de Derecho Administrativo, 5ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989.
- Curso de Derecho Administrativo II, 7ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001.
- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, 10ª edición, Editorial Oxford, México, 2004.
- Teoría General del Proceso, Editorial Harla, México, 1994.

Teoría General del Proceso. Los Conceptos Fundamentales de la Teoría General del Proceso, Guía de Estudio del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo I, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.

Derecho Procesal Civil, 8ª edición, Editorial McGraw Hill, México, 2000.

Gómez Rodríguez, Eleazar.

Poder Judicial y Proceso Administrativo, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1996.

González Pérez, Jesús.

El Procedimiento Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México, 1997.

Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1988.

Lucero Espinosa, Manuel.

Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Margáin Manautou, Emilio.

El Recurso Administrativo en México, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

Márquez Gómez, Daniel.

Los Procedimientos Administrativos materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública, 1ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

Martínez Vera, Rogelio.

Nociones de Derecho Administrativo, Editorial Banca y Comercio, S.A., México, 1972.

Nava Negrete, Alfonso.

Derecho Administrativo Mexicano, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1959.

Ovalle Favela, José.

Teoría General del Proceso, Editorial Harla, México, 1991.

Derecho Procesal Civil, Editorial Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2000.

Pallares, Eduardo.

Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1968.

Sánchez Pichardo, Alberto C.

Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1997.

REVISTAS Y PUBLICACIONES

García-Máynez, Eduardo.

Reseña sobre “Proceso, Autocomposición y Autodefensa” de Alcalá-Zamora, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Número 38, Abril-Junio, 1948.

Gómez Lara, Cipriano.

Teoría General del Proceso, Los Conceptos Fundamentales de la Teoría General del Proceso, Guía de Estudio del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo I, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del

Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.

Mijares Jiménez, Raúl Mario.

La Ampliación de la Litis y la Reforma al Código Fiscal, Revista Lex Difusión y Análisis, 3ª época, Año II, Marzo de 1996, número 9.

Molina González, Héctor.

Diccionario Jurídico Harla, Derecho Procesal, Editorial Harla-Oxford University, México, 1996.

Moreno Coronado, Agustín.

Tribunal Fiscal de la Federación, su funcionamiento y la fijación de la litis en el juicio, Revista de la Escuela Libre de Derecho, México, 1945.

Nazar Sevilla, Marcos Arturo.

Tribunal Fiscal de la Federación: Juicio Contencioso Administrativo Litis Cerrada-Litis Abierta, Colección Jurídica, Colegio de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C., México, 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Folleto Medios de Defensa ante el Fisco, México, Septiembre, 1996.

Valdés Costa, Ramón.

El Contencioso Tributario en América Latina, Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario e Instituto Uruguayo de Derecho Comparado, Montevideo, 1982.

Villalobos Ortiz, María del Consuelo.

La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, Guía de Estudio del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal, Tomo III, Segunda Parte, Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 2000.

CONFERENCIA MAGISTRAL

Carballo Balvanera, Luis.

Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, impartida dentro del curso de especialización sobre Justicia Administrativa, en el Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Septiembre de 2004.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, 2ª edición, Editorial Oxford, México, 2000.
- Molina González, Héctor. Diccionario Jurídico Harla, Derecho Procesal, Volumen 4, Editorial Harla-Oxford University, México, 1996.
- Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2004, consultado a través de su página electrónica <http://www.rae.es>
- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978.

Diccionario Jurídico Espasa, 9ª edición,
Editorial Espasa Siglo XXI y Fundación
Tomás moro, Madrid, 2002.

LEGISLACIÓN , FUENTES LEGISLATIVAS Y JURISPRUDENCIA.

Código Fiscal de la Federación, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005.

Exposición de motivos del “Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras”, publicado el 15 de Diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

Exposición de motivos del “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, publicado el 1º de Diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

Ley de Amparo, 2005.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2005.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada el 1º de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, y que entró en vigor a partir del 1º de enero de 2006.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2005.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultada a través del CD-ROM “Justicia Fiscal y Administrativa 2005”, publicado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y actualizado a Diciembre de 2004.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, consultados a través del CD-ROM “IUS 2004”, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualizado a Diciembre de 2004.

