



**Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**  
**División de Estudios de Posgrado**  
**Doctorado en Ciencias Jurídicas**

**Hacia una justicia administrativa efectiva para la  
protección del justiciable**

**Análisis del proceso contencioso administrativo federal en México  
desde el derecho constitucional procesal**

**Tesis**

que para obtener el grado de  
**Doctora en Ciencias Jurídicas**

Presenta:

Maestra en Derecho **Ma. Constanca Carmona Calderón**

Director: **Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena**



Morelia, Michoacán, octubre de 2024

## Dedicatoria

Dedico la presente tesis a mis hijos Guillermo y Lizbeth Herrera Carmona, el motor de mi vida.

A mi madre María del Consuelo Calderón Caballero y mis hermanos por su apoyo incondicional.

A mi querido maestro Doctor Alfredo Lauro Vera Amaya. Por su incansable dedicación y por creer en mí incluso cuando yo dudaba. Su orientación y consejos han sido invaluable. Esta tesis está dedicada a usted con todo mi respeto y gratitud.

## Agradecimientos

A la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por conducto de la División de Estudios de Posgrado de la propia facultad. Su respaldo y apoyo fueron fundamentales para el desarrollo satisfactorio de este proyecto.

Al Consejo Nacional de Humanidades Ciencia y Tecnología CONAHCYT, por el apoyo económico, con la beca otorgada para el desarrollo de esta investigación.

A los miembros del cuerpo sinodal: Doctora María Teresa Vizcaino López, Dr. José de Jesús Gómez Coteró, Dr. Magistrado Ricardo Arteaga Magallón, Dr. Alfredo Lauro Vera Amaya y especialmente a mi director de tesis Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena, sin cuya orientación y guía no habría sido posible el logro de la presente investigación.

## Índice

|   |      |
|---|------|
| Siglas.....   | ix   |
| Índice de tablas .....  | x    |
| Resumen .....   | xi   |
| Abstract .....  | xiii |
| Capítulo 1 .....  | 1    |
| El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, los derechos humanos de protección judicial y garantías judiciales como parte del derecho constitucional procesal ..... | 1    |
| 1.1. Derecho constitucional procesal. Concepto y contenido .....  | 1    |
| 1.2. Categorías procesales.....   | 4    |
| 1.2.1. La jurisdicción.....   | 4    |
| 1.2.2. Las garantías judiciales .....   | 5    |
| 1.2.3. Garantías de las partes .....  | 5    |
| 1.3. Garantías concernientes a todo tipo de proceso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....  | 7    |
| 1.3.1. El derecho al juez natural contemplado en el artículo 13 .....   | 7    |
| 1.3.2. El derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable regulado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.....                           | 8    |
| 1.3.3. La garantía constitucional de legalidad a que se refiere el artículo 16 .....  | 9    |
| 1.3.4. El derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 .....  | 10   |
| 1.4. Los derechos humanos de protección judicial y garantías judiciales.....  | 14   |
| 1.4.1. Protección judicial.....   | 14   |
| 1.4.2. Garantías judiciales .....   | 16   |
| 1.5. Tratamiento constitucional del contencioso administrativo federal en   |      |

|  |    |
|--|----|
| México .....   | 18 |
| 1.5.1. La jurisdicción contencioso administrativa.....   | 19 |
| 1.5.2. Funcionamiento del tribunal, designación y estabilidad de los<br>Magistrados.....           | 20 |
| 1.5.3. El recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción III de la<br>Constitución..... | 21 |
| 1.6. Derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal<br>en México ..... | 21 |
| 1.7. Reflexiones capitulares.....  | 22 |
| Capítulo 2 .....   | 26 |
| El proceso contencioso administrativo federal en México .....                                      | 26 |
| 2.1. Concepto de proceso contencioso administrativo .....  | 26 |
| 2.2. Legislación secundaria aplicable .....  | 28 |
| 2.3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa .....                            | 29 |
| 2.4. Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....                     | 31 |
| 2.5. Litis en el Proceso Contencioso Administrativo Federal.....                                   | 33 |
| 2.5.1. Resoluciones impugnables.....   | 35 |
| 2.5.2. Litis abierta .....   | 36 |
| 2.6. Partes del juicio .....   | 39 |
| 2.6.1. El demandante .....   | 39 |
| 2.6.2. La demandada .....  | 40 |
| 2.7. Tipos de juicios.....   | 42 |
| 2.7.1. Juicio tradicional.....   | 42 |
| 2.7.2. Juicio en línea .....   | 42 |
| 2.7.3. Vía ordinaria .....   | 43 |
| 2.7.4 Vía sumaria .....  | 44 |
| 2.7.5. Juicio de resolución exclusiva de fondo .....   | 45 |
| 2.8. Presentación de la demanda .....  | 47 |
| 2.9. Medidas cautelares y suspensión.....  | 50 |
| 2.9.1. Medidas cautelares positivas .....  | 51 |
| 2.9.2. Suspensión.....   | 51 |

|   |           |
|---|-----------|
| 2.10. Contestación de la demanda .....  | 53        |
| 2.11. Sentencias definitivas .....  | 54        |
| 2.11.1. Lineamientos para el dictado de las sentencias definitivas. ....  | 54        |
| 2.11.2. Causales de ilegalidad de la resolución impugnada y sentido de las<br>sentencias definitivas .....  | 58        |
| 2.11.3. Cumplimiento de las sentencias definitivas .....  | 65        |
| 2.12. Queja .....   | 68        |
| 2.13. Recurso de revisión .....   | 73        |
| 2.14. Cuestiones de derecho constitucional procesal no reguladas en el proceso<br>contencioso administrativo federal en México .....                  | 73        |
| 2.14.1. El derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el<br>Estado .....  | 74        |
| 2.14.2. Acciones colectivas .....   | 75        |
| 2.14.3. Mecanismos alternativos de solución a los litigios .....  | 76        |
| 2.15. Reflexiones capitulares.....  | 78        |
| Capítulo 3 .....  | 81        |
| <i>Comparación del Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica y<br/>la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....</i> | <i>81</i> |
| 3.1. El derecho a la impartición de justicia en la Constitución de la República de<br>Costa Rica .....  | 82        |
| 3.2. Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica .....   | 83        |
| 3.3. La jurisdicción administrativa y civil de hacienda.....  | 84        |
| 3.4. Capacidad procesal y partes en el juicio .....   | 86        |
| 3.5. Medidas cautelares .....   | 88        |
| 3.6. Objeto del proceso .....   | 89        |
| 3.7. Demanda .....  | 90        |
| 3.8. Conclusión del proceso con el emplazamiento.....   | 90        |
| 3.9. Proceso de trámite preferente .....  | 91        |
| 3.10. Contestación de la demanda .....  | 92        |
| 3.11. Conciliación intraprocesal.....   | 93        |
| 3.12. Oralidad y proceso por audiencias .....   | 94        |

|  |     |
|--|-----|
| 3.13. Sentido de las sentencias definitivas .....  | 95  |
| 3.14. Ejecución de las sentencias .....  | 97  |
| 3.15. Reflexiones capitulares.....   | 99  |
| Capítulo 4 .....   | 103 |
| Efectos de la falta de armonización entre la Constitución y los tratados internacionales que con la legislación secundaria que integran el derecho constitucional procesal .....   | 103 |
| 4.1. Derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México .....  | 104 |
| 4.2. El derecho de protección judicial .....   | 105 |
| 4.3. Garantías judiciales y debido proceso .....   | 106 |
| 4.4. Aspectos del Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica que pueden abonar para que el proceso contencioso administrativo en México constituya un recurso efectivo .....   | 107 |
| 4.4.1. Derecho de acción.....  | 107 |
| 4.4.2. Medidas cautelares .....  | 108 |
| 4.4.3. Plazo para la presentación de la demanda. ....  | 109 |
| 4.4.4. Ejecución de las sentencias .....   | 110 |
| 4.5. Respuesta a la hipótesis. Aspectos de la legislación secundaria desarmonizados con el derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México que impiden que en este proceso se haga efectivo el derecho de protección judicial. .... | 110 |
| 4.5.1. Principio de litis abierta.....   | 111 |
| 4.5.2. La asimetría con que se trata a las partes del juicio en la contestación de la demanda.....   | 112 |
| 4.5.3. Plazo para la presentación de la demanda .....  | 113 |
| 4.5.4. Suspensión de la ejecución de la resolución impugnada .....   | 113 |
| 4.5.5. Sentencia de nulidad para efectos. Excepción al principio de inmutabilidad del acto impugnado .....   | 114 |
| 4.5.6. Sentencias de nulidad para efectos. Violación de procedimiento.....   | 114 |
| 4.5.7. Sentencias definitivas de nulidad con reconocimiento de un derecho....  | 115 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.5.8. Inexistencia de regulación que reconozca el derecho ser asistido por un defensor proporcionado por el estado.....                     | 115 |
| 4.5.9. Inexistencia de las acciones colectivas .....   | 116 |
| 4.6. Propuestas de modificación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. ....   | 117 |
| Conclusiones .....   | 121 |
| Referencias .....  | 124 |
| Anexos:.....   | 134 |
| Anexo 1. Sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el periodo 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022..... | 134 |
| Anexo 2. Designación de magistrados .....  | 137 |

### Siglas

|       |  |
|-------|--|
| CGEUM | Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos |
| FGR   | Fiscalía General de la Republica de Costa Rica   |
| SCJN  | Suprema Corte de Justicia de la Nación           |
| TFJA  | Tribunal Federal de Justicia Administrativa      |

## Índice de tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Garantías de las partes.....  | 23 |
| Tabla 2. Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa..... | 49 |
| Tabla 3. Causal de ilegalidad de la resolución impugnada y sus consecuencias.....  | 84 |

## Resumen

Entre las obligaciones que tiene el estado mexicano en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* se encuentra la de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos humanos ahí previstos, tal y como lo indica el artículo 2° del Pacto de San José.

El derecho procesal constitucional concentra los lineamientos, directrices, principios y derechos básicos que debe observar la legislación secundaria a fin de que el proceso constituya un medio eficaz y justo para la resolución de controversias jurídicas.

El proceso contencioso administrativo en México es el medio de defensa que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene por objetivo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

El derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo en México se define como el conjunto de relaciones, lineamientos, directrices, principios y derechos básicos establecidos en la constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, que trazan los parámetros que debe contemplar la legislación secundaria a fin de que este proceso constituya un recurso efectivo para la resolución de las controversias jurídicas entre la Administración Pública Federal y los gobernados.

Se integra por tres grupos de derechos: Los concernientes al proceso en general previstos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; las directrices especiales a que contraen los artículos 73, fracción XXIX-H y 104 fracción III, del mismo cuerpo normativo y; los derechos humanos -relativos al proceso- contemplados en los tratados internacionales suscritos por México, concretamente las garantías judiciales y el derecho de protección judicial contemplados en los artículos 8° y 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se rigen por las disposiciones de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y la ley orgánica de ese tribunal.

En la ley procedimental se identifican distintos elementos que no se encuentran en armonía con el derecho constitucional con que se diseñó a este proceso, destacándose: el principio de litis abierta y la limitación del derecho de probar; sentencias de nulidad para efectos que deriva en una justicia incompleta; la inexistencia de facultades coercitivas del tribunal para hacer cumplir sus fallos y; la ausencia de regulación que permita hacer efectivo el derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el estado.

Lo anterior, deriva en que el proceso contencioso administrativo federal en México vulnere los derechos de protección judicial y a la jurisdicción, por no cumplir con la característica de ser un recurso efectivo, pues dadas las circunstancias particulares abordadas, este juicio resulta ilusorio.

**Palabras clave:** Proceso contencioso administrativo, derecho constitucional procesal, derechos humanos, recurso judicial efectivo.

## **Abstract**

Among the obligations that the Mexican state has in the American Convention on Human Rights is that of adopting the legislative measures that are necessary to make effective the human rights provided therein, as indicated in Article 2 of the Pact of San José.

Constitutional procedural law concentrates the guidelines, guidelines, principles and basic rights that secondary legislation must observe so that the process constitutes an effective and fair means for the resolution of legal disputes.

The contentious administrative process in Mexico is the means of defense that is followed before the Federal Court of Administrative Justice, its objective is to resolve controversies that arise between the Public Administration and individuals.

The procedural constitutional law for administrative litigation in Mexico is defined as the set of relationships, guidelines, directives, principles and basic rights established in the constitution and the international treaties to which Mexico is a party, which outline the parameters that the legislation must contemplate. secondary so that this process constitutes an effective resource for the resolution of legal controversies between the Federal Public Administration and the governed.

It is made up of three groups of rights: Those concerning the process in general provided for in the Political Constitution of the United Mexican States; the special guidelines contained in articles 73, section XXIX-H and 104 section III, of the same regulatory body and; the human rights - related to the process - contemplated in the international treaties signed by Mexico, specifically the judicial guarantees and the right to judicial protection contemplated in articles 8 and 25 of the American Convention on Human Rights.

The trials that are brought before the Federal Court of Administrative Justice are governed by the provisions of the Federal Law of Administrative Litigation Procedure and the organic law of that court.

In the procedural law, different elements are identified that are not in harmony with the constitutional right with which this process was designed, highlighting: the principle of open litigation and the limitation of the right to prove; nullity sentences for purposes that result in incomplete justice; the lack of coercive powers of the court to enforce its rulings and; the absence of regulation that allows the right to be assisted by a defender provided by the state to be effective.

The above results in the federal administrative contentious process in Mexico violating the rights of judicial protection and jurisdiction, for not complying with the characteristic of being an effective remedy, since given the particular circumstances addressed, this judgment is illusory.

**Keywords:** Contentious administrative process, procedural constitutional law, human rights, effective judicial remedy

## Introducción

El proceso contencioso administrativo en México es el medio de defensa que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tiene por objetivo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

Desde su implementación, en el ámbito del derecho fiscal con la Ley de Justicia Fiscal de 1936 hasta su actual concepción en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este proceso ha contribuido a hacer realidad el derecho a la jurisdicción al resolverse infinidad de litigios en los que se ha cuestionado la legalidad de las resoluciones y actos administrativos, declarando su nulidad o reconociendo su validez.

Un primer producto académico en el que se abordó el estudio del proceso contencioso administrativo fue la tesis con la que la sustentante obtuvo el grado de Maestra en Derecho, en la que se concluyó que, ante el dictado de una sentencia de nulidad para efectos en el juicio, no se hace realidad el derecho a la impartición de justicia completa que promete el artículo 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Ante la reforma constitucional de 11 junio de 2011, el tema de los derechos humanos y su respeto en el ámbito nacional, resulta trascendente cuestionar si este juicio constituye un recurso efectivo contra de los actos y resoluciones administrativas como lo contempla el artículo 25 de la *Convención Americana de Derechos Humanos* y si la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* se ajusta a parámetros diseñados en la propia Constitución y a las garantías judiciales previstas en el 8° del Pacto de San José.

El problema principal que se enfrentó al investigar este tema son las limitadas

fuentes de información. La doctrina es profusa en abordar otras ramas del derecho procesal (civil, penal, constitucional, etcétera). En contraposición, para la comprensión del litigio administrativo y fiscal se debe acudir a la teoría general del proceso o del derecho procesal civil para ir deduciendo, de las figuras jurídicas procesales en general, aquellas atinentes al litigio en esta materia que tiene sus propias características. La figura base se encuentra en la del equilibrio procesal entre las partes. En un litigio contra la Administración Pública Federal, el justiciable se encuentra en el desequilibrio procesal en la medida en que se encuentra obligado a desvirtuar la presunción de legalidad que gozan los actos y resoluciones administrativos.

En el transcurso de la investigación se conoció que la doctrina ya hablaba del derecho constitucional procesal, rama de estudios en formación, cuya creación se adjudica a Héctor Fix Zamudio, que estudia las relaciones entre la constitución y el proceso jurisdiccional que surgen cuando la primera establece lineamientos, directrices, principios y derechos básicos a los efectos de que el segundo constituya un medio eficaz y justo para la resolución de controversias jurídicas; y cuando el legislador reglamenta dichas disposiciones mediante la expedición de normas adjetivas que instituyen la diversa gama de procesos jurisdiccionales.

Así, en el caso mexicano, ante la reforma mencionada de 2011, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en los que México sea parte integran el derecho constitucional procesal que proporciona las líneas y derechos básicos que debe observar la legislación secundaria para que el proceso contencioso administrativo federal constituya el medio de defensa eficaz para ceñir los actos de autoridad a la legalidad.

Ante este panorama para efectos de la investigación resultaba pertinente conocer cuáles serían las directrices que orientan constitucional y convencionalmente al proceso contencioso administrativo.

Como punto de partida se esbozó el siguiente problema: ¿Qué impide que el derecho a la protección judicial sea efectivo en el juicio contencioso administrativo federal en México? Se planteó como hipótesis que la falta de armonización entre la Constitución y los tratados internacionales, que integran el derecho constitucional procesal, con la legislación secundaria, impedirían que fuera efectivo el derecho de protección judicial en

ese tipo de litigios.

La investigación identificó las figuras jurídicas de esta institución que no se encuentran ajustadas a las prerrogativas que integran esa rama de estudio.

Por armonización debe entenderse el cumplimiento del Estado mexicano a la obligación contraída en el artículo 2° de la *Convención Americana de Derechos Humanos* de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en ese tratado internacional.

Este presente trabajo tiene la pretensión de constituirse en una fuente de consulta para los estudiosos de la justicia administrativa, desde la óptica del derecho constitucional procesal que concentra los principios constitucionales, convencionales, legales, jurisprudenciales y doctrinarios que rigen al juicio contencioso administrativo federal en México, lo que facilitará el conocimiento y comprensión de esta figura jurídica para todos los interesados en el tema. Se prevé que el trabajo tenga valor teórico para futuras investigaciones en los ámbitos de derecho constitucional procesal y de justicia administrativa.

Respecto de la relevancia social se busca dar una visión integral de las garantías constitucionales del proceso, que son la materia de estudio del derecho constitucional procesal, que deben verse reflejadas en la ley que rige al contencioso administrativo federal en México y que permitirá proponer, en su caso, reformas a las leyes de la materia que sean contraria a esa rama de estudio.

La investigación se realizó con un enfoque cualitativo traducido en apreciaciones conceptuales de la realidad investigada; se aplicó el método lógico deductivo partiendo de principios ya conocidos contenidos en la doctrina, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y las leyes secundarias que rigen al tema en estudio; se trata de una investigación documental aplicada en el análisis, la síntesis, la deducción y la inducción que se realizó de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia.

En cuanto al método jurídico, en el aspecto de aplicación e interpretación del derecho, se aplicó el método exegético que tiene por objetivo encontrar respuestas a la problemática planteada en las propias normas, el método sistemático, es decir estudiando la validez de la norma (*Ley Federal de Procedimiento Contencioso*

*Administrativo*) respecto de la Carta Magna y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Se trata de una investigación jurídica dogmática documental o teórica conforme a la cual se visualiza el problema jurídico a la luz de las fuentes formales del derecho.

El objetivo general de la investigación fue determinar los requerimientos a cumplir para que el juicio contencioso administrativo federal en México se armonice con el derecho constitucional procesal y se haga efectivo el derecho a la protección judicial.

Para el logro de este objetivo general se plantearon cuatro objetivos específicos vinculados a los cuatro capítulos de los que se comprende esta investigación.

En el primer capítulo se aborda el tema del derecho constitucional procesal, su concepto y su contenido de manera general, para arribar a un concepto de Derecho procesal constitucional para el contencioso administrativo, en el que se identifican los parámetros constitucionales y convencionales que deben observarse en la legislación secundaria.

En el segundo capítulo se analiza el proceso contencioso administrativo en México, su concepción en la ley adjetiva y la forma en la que se resuelven los litigios en esta materia.

En el tercer capítulo se emprende un estudio de derecho comparado entre el *Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica* y la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, derivado de este ejercicio se destacan las figuras jurídicas de aquella legislación que, debidamente adaptadas, pudieran abonar a la efectividad del proceso en México.

En el cuarto capítulo se expresan los razonamientos que llevaron a concluir que la falta de armonización entre la Constitución y los tratados internacionales que integran el derecho constitucional procesal, con la legislación secundaria, impiden que sea efectivo el derecho de protección judicial en el contencioso administrativo federal en México.

Por último, se expresan las conclusiones de la investigación.

## Capítulo 1

### **El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, los derechos humanos de protección judicial y garantías judiciales como parte del derecho constitucional procesal**

SUMARIO: 1.1. *Derecho constitucional procesal. Concepto y contenido.* 1.2. *Categorías procesales.* 1.3. *Garantías concernientes a todo tipo de procesos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 1.4. *Los derechos humanos de protección judicial y garantías judiciales* 1.5. *Tratamiento constitucional del contencioso administrativo federal en México* 1.6. *Derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México* 1.7. *Reflexiones capitulares.*

El presente capítulo da cumplimiento al primer objetivo de la investigación que consiste en definir el derecho constitucional procesal y precisar su contenido: las garantías constitucionales del proceso, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, los derechos humanos de protección judicial, garantías judiciales. Estos tópicos forman parte del marco teórico conceptual de la investigación.

#### *1.1. Derecho constitucional procesal. Concepto y contenido*

Se adjudica la creación del derecho constitucional procesal a Héctor Fix Zamudio como una rama del derecho constitucional en general que “examina las categorías procesales, que cada vez con mayor extensión consagran los ordenamientos constitucionales contemporáneos, pero con alcance genérico, ya que se trata de las instituciones, organismos y procesos para los conflictos de todas las materias” (2005, p. 89).

Las categorías procesales deben ser estudiadas a luz del procesalismo en tanto que “sus proyecciones cómo garantía constitucional -debido proceso- impactan a todo el ordenamiento secundario donde se encuentran los procesos civiles, penales, laborales,

etcétera” (Ferrer, 2008, p. 3).

El derecho constitucional procesal estudia “las relaciones entre la constitución y proceso jurisdiccional que surgen cuando la primera establece lineamientos, directrices, principios y derechos básicos a los efectos de que el segundo constituya un medio eficaz y justo para la resolución de controversias jurídicas; y cuando el legislador reglamenta dichas disposiciones mediante la expedición de normas adjetivas que instituyen la diversa gama de procesos jurisdiccionales” (Aguilera, 2014, p. 171).

Ovalle estima que, a fin de evitar una confusión con el derecho procesal constitucional debe utilizarse la expresión derecho constitucional sobre el proceso (2013, p. 216) por describir con mayor precisión su contenido.

Una aproximación al contenido de la disciplina, por estar en formación doctrinal, es en tres sectores básicos o categorías procesales: a) la jurisdicción; b) las garantías judiciales y c) las garantías de las partes (Fix, 1996, p. 26).

Ovalle expone un panorama general sobre las normas que contiene la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante Constitución) sobre el proceso y la organización judicial. Identifica las disposiciones de acuerdo con su ubicación, en la parte dogmática o en la parte orgánica (2013, p. 85).

Respecto de las disposiciones constitucionales en su parte dogmática distingue las garantías concernientes a todo tipo de proceso y aquellas que se refieren al proceso penal.

Para el presente trabajo importa abordar únicamente las garantías constitucionales concernientes a todo tipo de proceso que según Ovalle son: a) el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17; b) el derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable regulado en el segundo párrafo del artículo 14; c) el derecho al juez natural contemplado en el artículo 13 y, d) la garantía constitucional de legalidad a que se refiere el artículo 16. (2003, p. 86).

A partir de la reforma al artículo 1º constitucional del 11 de junio de 2011, se reconoce que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; en consecuencia, el derecho constitucional procesal Mexicano no se constriñe a los derechos y garantías contempladas en la Constitución

que se han esbozado en párrafos previos, sino que en él deben considerarse los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales; específicamente, para este trabajo, los contenidos en la *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos*.

En efecto, la reforma constitucional proporciona las bases de aplicabilidad, al sistema jurídico nacional, de la Convención a la que México se vinculó desde el 24 de marzo de 1981, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de ese año, en tanto que los fallos que, respecto de la interpretación de esta norma supranacional se emiten por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son vinculantes para nuestro país a partir del reconocimiento de la jurisdicción contenciosa en diciembre del año 1988, conforme al decreto promulgatorio de publicado en la misma fuente de consulta el 24 de febrero de 1999, pues según Núñez,

La reforma constitucional trajo consigo una profunda transformación en el derecho constitucional procesal mexicano, pues se abandonó la visión estricta de éste, limitada a la norma constitucional, para ampliarla e integrar también como su objeto de estudio a los Derechos Fundamentales reconocidos en normas de naturaleza trasnacional, que ahora se entienden incorporados al Derecho interno (2017, p. 1870).

Esta reforma se encuentra estrechamente vinculada con el compromiso previsto en el artículo 2° de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* que impone a los estados parte la obligación de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos previstos este tratado.

Los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en esa materia, “condicionan los contenidos de las leyes elaboradas por el poder legislativo; establecen los principios generales para el dictado de las sentencias” (Gutiérrez, 2021, p. 11); así se crea una relación complementaria entre ambas fuentes.

Lo anterior da pauta a considerar, como parte del derecho constitucional procesal mexicano, los derechos humanos contemplados en los artículos 8° y 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que regulan las garantías judiciales y de protección judicial; para el caso de discrepancia entre estos y la legislación nacional el estado mexicano se encuentra obligado a realizar las modificaciones legislativas conducentes en acatamiento del numeral 2° mencionado.

## 1.2. *Categorías procesales*

Como se adelantó, el derecho constitucional procesal se integra por tres sectores básicos o categorías procesales: la jurisdicción; las garantías judiciales; las garantías de las partes. En los siguientes subapartados se analizan cada una de ellas.

### 1.2.1. *La jurisdicción*

La jurisdicción se define por diversos autores de la manera siguiente:

Es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide esas controversias de manera imperativa y desde una posición imparcial (Fix, 2014, p. 421).

Para Ovalle la jurisdicción es la “función pública que ejercen órganos del Estado o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o las controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia” (2003, p. 117).

La jurisdicción “puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial” (García, 2004, p. 783).

En la Constitución existen preceptos de significación para el establecimiento, organización y proceder de la función jurisdiccional como lo son los artículos 13, 14, 16, 17, 21 y 94 a 101.

Para el logro del objetivo de este trabajo se emprende el estudio de los numerales relacionados con el proceso en general y su relación con el proceso contencioso administrativo federal, omitiendo al análisis del artículo 21 relacionado con el proceso en materia penal ni la organización y atribuciones del poder judicial contemplados de los artículos 94 a 101, porque el estudio de la jurisdicción en materia penal es ajeno a esta

investigación y porque el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tiene a su cargo la función jurisdiccional en el ámbito administrativo no forma parte de ese poder, sino que es autónomo por su concepción en el artículo 73 fracción XXIX-H constitucional, que se abordará en el apartado 1.5 de este trabajo.

### 1.2.2. *Las garantías judiciales*

Es el “conjunto de instrumentos establecidos en las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador, y que poseen además un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura, también favorecen la situación de los justiciables, ya que la función jurisdiccional se ha establecido en su beneficio” (Fix, 2014, p. 422).

Abordando tema desde el aspecto convencional Fix concluye que la jurisdicción es el derecho de todo gobernado de ser escuchado públicamente y con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial, y establecido por la ley en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada en contra de ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones. En concordancia con el contenido del numeral 8° de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, para Fix “este derecho no se limita a la independencia y la imparcialidad del juzgador, sino a un abanico de derecho relacionados con el debido proceso” (2014, p. 422), los cuales deben observarse en la determinación de derechos y obligaciones en materia administrativa y fiscal como se profundizará en temas subsecuentes.

Madrazo y Corzo (2002, p. 198) se refieren a las garantías judiciales enfocadas a las prerrogativas de carácter constitucional de las que gozan los jueces federales y particularmente de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que son: a) designación; b) estabilidad, c) remuneración y; d) responsabilidad.

### 1.2.3. *Garantías de las partes*

Por la amplitud, para una mejor comprensión se adelanta un cuadro sinóptico de su contenido:

**Tabla 1. Garantías de las partes**

|                                 |                          |                         |                                      |
|---------------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Garantías de las partes         | Acción procesal          |                         |                                      |
|                                 | Defensa o debido proceso | Instrumentos procesales | Publicidad procesal                  |
|                                 |                          |                         | Derecho a un juez natural            |
|                                 |                          |                         | Oportunidad probatoria               |
|                                 |                          | Aspectos sustantivos    | Solución adecuada de la controversia |
| Igualdad efectiva de las partes |                          |                         |                                      |

Fuente: Fix, 2014, Derecho Constitucional Procesal

Fix en este tema refiere que las garantías de las partes son las que poseen los justiciables cuando acuden a solicitar la prestación jurisdiccional y las estudia en dos apartados: la acción procesal y la defensa o debido proceso (2014, p. 421).

Un concepto claro respecto de la acción procesal lo proporciona Fernando Flores García (2004, p. 50) quien la califica como “un derecho abstracto de obrar procesal de carácter público, cívico, autónomo, para pretender la intervención gubernamental a través de la prestación de la actividad jurisdiccional y lograr una justa composición del litigio planteado”.

Ovalle define a la acción procesal como “el derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de este sobre una pretensión litigiosa y, lograr en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución” (2003, p. 49) esta definición se estima que es completa al integrarse como parte de ese derecho la ejecución del fallo.

Para Fix (2014, p. 421) el derecho de defensa o debido proceso legal comprende dos aspectos: el primero que se refiere a los instrumentos procesales como la publicidad del proceso, el derecho a un juez natural y la oportunidad probatoria y el segundo que se refiere a los aspectos sustantivos, consistentes en que la solución que se dicte debe ser razonable, es decir, adecuada a la controversia planteada; el autor destaca que uno de los aspectos esenciales del debido proceso es el relativo a la igualdad efectiva de las partes.

El derecho al debido proceso legal en México, según Ovalle se conoce como formalidades esenciales del procedimiento (2013, p. 239).

El debido proceso, en líneas generales “responde en el constitucionalismo al concepto formal de cómo debe sustanciarse un procedimiento” (Gonzáini, 2014, p. 35) y se ha desarrollado en los tres grandes sentidos:

- a) El del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal;
- b) La creación del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo, formal o procesal y;
- c) El desarrollo del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades con las normas, principios y valores del derecho de la Constitución.

Como podrá apreciarse el contenido del derecho constitucional procesal es basto, lo que amerita acotarlo a las garantías del proceso en general en la Constitución que a continuación se desarrollan.

### 1.3. *Garantías concernientes a todo tipo de procesos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Como se adelantó, este apartado contempla: a) el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17; b) el derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable regulado en el segundo párrafo del artículo 14; c) el derecho al juez natural contemplado en el artículo 13 y d) la garantía constitucional de legalidad a que se refiere el artículo 16, todos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, las cuales se abordarán en el orden de esos arábigos.

#### 1.3.1. *El derecho al juez natural contemplado en el artículo 13*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar ese artículo sostuvo que en él se consagra la plena igualdad ante la ley en el aspecto jurisdiccional, al eliminar las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros.

De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional que realizó el pleno del máximo tribunal nacional en la tesis P. CXXXV/97, concluyó que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; lo que implica que la igualdad que se consagra en el citado precepto es el de la jurisdicción (SCJN 1997).

El derecho al juez natural según Ovalle “debe entenderse como el derecho a ser juzgado por un juez competente, previamente establecido en la ley y que actúe con independencia e imparcialidad” (2003, p. 87), como se ordena en el artículo que se estudia al establecer que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, mientras que el segundo párrafo del artículo 14 de la propia norma exige que el juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos.

Por tribunales especiales debe entenderse que son creados exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de determinado negocio o respecto de ciertas personas, sin tener un carácter permanente y sin la facultad de conocer de un número indeterminado de negocios de la misma materia de su competencia (SCJN 1952).

Dentro de la prohibición estos tribunales especiales no quedan incluidos los tribunales especializados con competencia en determinada materia, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuya constitucionalidad en cuanto a su existencia y competencia, no está sujeta a discusión en la medida en que esta forma de impartir justicia encuentra pleno sustento en contenido del artículo 73, fracción XXIX-H de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

### *1.3.2. El derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable regulado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional*

El segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Magna protege los derechos a la libertad, las propiedades, las posesiones y los derechos de cualquier clase de privación, al establecer que nadie podrá ser privado de ellos 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.

Respecto del debido proceso la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), en la opinión consultiva 18/03 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, concluyó que el debido proceso legal es el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos; es decir, en cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal que comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna (Humanos C. I., 2022, p. 12).

El Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 47/95 (SCJN 1995) y 11//2014 (SCJN 2014d), respectivamente, se han pronunciado en torno al contenido del debido proceso y las formalidades del procedimiento que garantizan una adecuada y oportuna defensa, cuyo conjunto integra la garantía de audiencia, permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

### 1.3.3. *La garantía constitucional de legalidad a que se refiere el artículo 16*

El artículo 16 constitucional consagra el principio de legalidad y contiene un conjunto de mecanismos dirigidos a proteger los derechos de las personas frente al poder del Estado que la autoridad debe respetar en cualquier acto de molestia contra una persona, su familia, domicilio papeles o posesiones; implica la existencia de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Protege el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, protección de datos personales, tópicos relacionados con el ámbito penal, el debido proceso, a ser juzgado por tribunales previamente establecidos y, a raíz de la reforma de 15 de septiembre de 2017, esa porción normativa incorpora el principio de oralidad para todos los juicios y los procedimientos.

Como se aprecia el numeral en estudio contiene varios tópicos, dado que la investigación se enfoca a la impartición de justicia administrativa, el análisis del artículo 16 Constitucional se enfoca a los requisitos de fundamentación y motivación del acto administrativo y a su por parte del juzgador en sus fallos.

El requisito de fundamentación y motivación en una resolución de carácter jurisdiccional, según la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 139/2005 por contradicción de tesis (SCJN 2005), se cumple por el juzgador con el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis; es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, siempre que se apoye en los preceptos jurídicos que permitan expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para su emisión, siendo necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

#### *1.3.4. El derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17*

Este numeral contiene las garantías constitucionales que sirven de sustento a la impartición de justicia en México en cinco pilares fundamentales:

- La prohibición de la autotutela o de hacerse justicia por propio mano;
- El derecho a la tutela jurisdiccional;
- La prohibición de las costas judiciales;
- La independencia judicial y;
- La prohibición de prisión por deudas de carácter civil.

Se encaminan a asegurar que el Estado, por medio de los tribunales, imparta justicia en forma pronta, completa e imparcial. Por el contenido de la investigación se abordan los cuatro primeros.

El primer pilar, que consiste en la prohibición de la autotutela o de hacerse justicia por propia mano, debe entenderse con el significado que le dio el Constituyente de 1917, es decir, dirigida a los poderes del Estado a los cuales “les impone el deber de no prever,

autorizar o convalidar formas de solución de conflictos que impliquen facultar a alguna de las partes para hacerse justicia por sí misma” (Fix, 2014, p. 144).

Se estima que en el ámbito de la impartición de justicia administrativa la prohibición de la autotutela no sólo se dirige al legislador, sino a las autoridades administrativas para que en sus actos de autoridad no autoricen soluciones auto tutelares, pero también para que no se hagan justicia por propia mano.

A fin de que no se configure la autotutela por parte de la Administración Pública Federal con la emisión de las resoluciones administrativas y fiscales -que gozan de la presunción de legalidad que les otorga la legislación secundaria<sup>1</sup>- el particular debe agotar el proceso contencioso administrativo federal.

El segundo pilar, derecho a la tutela jurisdiccional se regula en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Ovalle lo define como:

El derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con la finalidad de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso equitativo y razonable en el que se respeten los derechos a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución (2003, p. 117).

De la definición anterior se desprende que el derecho a la tutela jurisdiccional se compone tanto del derecho de acción de la parte actora como el derecho de defensa de la parte demandada, y comprende según Ovalle de tres derechos fundamentales: “el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho a un proceso equitativo y razonable, y el derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal” (2013, p. 152).

El derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales implica no solamente la posibilidad formal de acudir a los tribunales, sino como lo señala Ovalle “el deber del

---

<sup>1</sup> El artículo 8 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y 36 del *Código Fiscal de la Federación*

estado de remover todos los obstáculos materiales que impidan o dificulten el acceso efectivo de las personas a los tribunales” (2013, p. 153).

El derecho a un proceso equitativo y razonable se encuentra estrictamente vinculado con la garantía de audiencia contemplado en el artículo 14 constitucional que se analizó previamente, e impone a los tribunales el deben emitir sus resoluciones como lo acota el artículo 17 es decir, de manera pronta, completa e imparcial, características de los fallos respecto de los cuales la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 sostuvo:

- a) Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.
- b) Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.
- c) Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad.

Por la importancia para el presente trabajo se destaca el elemento de la justicia completa que en palabras de Ovalle (2013, p. 154) significa que las leyes otorguen a las partes oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones, excepciones y los medios de prueba necesarios, así como el deber del juzgador de resolver todas las pretensiones y excepciones.

En torno a la ejecución de lo resuelto, el séptimo párrafo del artículo 17 ordena que en las leyes federales y locales se establezcan los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de sus resoluciones.

El tercer pilar se refiere al tema de la gratuidad y la prohibición de costas judiciales, lo que significa que las partes del juicio no están obligadas a pagar por el servicio de la función jurisdiccional. La justicia gratuita implica, según el numeral mencionado, que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los

servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

El cuarto pilar es la independencia judicial. Como se abordó en el estudio del artículo 13 constitucional y en acápites previos, en la rama de la impartición de justicia administrativa el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución dota al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de plena autonomía para dictar sus fallos, por lo que alguna violación que pudiera darse a la independencia se abordará en el capítulo segundo del presente trabajo, en el que se analizará este tema en la Ley Orgánica del propio tribunal.

Con independencia de los cuatro pilares estudiados, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017, se adicionó el tercer párrafo del artículo 17 constitucional para establecer el principio de mayor beneficio y la solución de conflictos sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio.

Sobre el tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante jurisprudencia 2ª/J 16/2021 (SCJN 2021b) sostuvo que todas las autoridades judiciales, y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, deben privilegiar la resolución de fondo de los conflictos sometidos a su potestad con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión. Este criterio se justificó por el máximo tribunal nacional para hacer frente a la problemática de la cultura procesalista, la cual genera que una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado el fondo y, por tanto, sin resolver la controversia efectivamente planteada.

El cuarto párrafo del numeral en estudio establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño.

El quinto párrafo da vida a los mecanismos alternativos de solución de controversias al señalar que serán las leyes secundarias las que preverán tales mecanismos. Esto implica un cambio de paradigma en el derecho procesal, al complementan la labor de decisión que realiza el juzgador.

El sexto párrafo ordena la explicación, en audiencia pública, de las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales.

El séptimo párrafo impone al legislador secundario federal y estatal la obligación de establecer los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Por último, el octavo párrafo implementa el servicio de defensoría pública de calidad, al señalar que la Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de ese servicio para la población, este servicio se encuentra ampliamente preservado en México en el ámbito penal, pero limitada o inexistente en otras ramas del derecho.

Al respecto, se coincide con la postura de González (2021, p. 150), en el sentido de que, entre los mayores retos de esta institución se encuentran la de concretar el servicio de defensoría de calidad con perspectiva de género, la defensa de sectores sociales desprotegidos (migrantes, grupos étnicos, adultos mayores) defensa del consumidor, acciones colectivas, medioambientales, entre otras.

#### 1.4. *Los derechos humanos de protección judicial y garantías judiciales*

En el presente apartado se abordan los derechos humanos ya invocados, que como se dijo en párrafos anteriores, estos forman parte del derecho constitucional procesal dado el contenido del artículo 1º de la Constitución Mexicana.

##### 1.4.1. *Protección judicial*

El artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, titulado Protección Judicial, consagra el derecho de acceso a la justicia y la obligación estatal de garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia para hacer valer sus derechos.

Juana María Ibáñez Rivas (2014, p. 609) sistematiza los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al contenido, exigencias y alcances del derecho a la protección judicial.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la autora sostiene que la

protección judicial supone dos obligaciones a cargo de los estados. La primera, que es acorde con el contenido del artículo 2 de la Convención, consiste en consagrar en la legislación interna el derecho ya mencionado y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, a fin de que se ampare a todas las personas bajo su jurisdicción, contra actos que violen sus derechos fundamentales o en contra de actos de autoridad que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de sus ciudadanos. La segunda obligación estriba en garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes.

Para hacer realidad el derecho a la protección judicial el recurso debe cumplir tres características: ser sencillo, rápido y efectivo. Respecto de la sencillez, sostiene la autora que la Corte Interamericana no ha desarrollado un concepto específico. En cuanto a la rapidez, significa que el recurso debe resolverse dentro de un plazo que permita amparar la violación que se reclama. La efectividad del recurso estriba en que éste debe ser capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, capaz de dar respuesta a la violación de derechos protegidos en la Convención, en la Constitución o en la legislación secundaria (Ibáñez, 2014, p. 615).

Respecto de la efectividad del recurso en la jurisdicción contenciosa administrativa, la Corte ha indicado (caso Masacre de Mapiripán vs Colombia) *que se debe observar si las decisiones han contribuido efectivamente a poner fin a una situación violatoria de derechos; a asegurar la no repetición de los actos lesivos, y a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la convención* (Ibáñez, 2014, p. 615).

Resumiendo la opinión de la autora, el recurso no puede considerarse efectivo cuando por las condiciones generales del país o por las circunstancias particulares del caso resulte ilusorio, sea porque su inutilidad haya sido demostrada en la práctica, porque el poder judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad; porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. (Ibáñez, 2014, p. 616).

Para que se preserve el derecho a un recurso judicial efectivo es indispensable que éste se tramite de acuerdo con las reglas del debido proceso contemplado en el

artículo 8° de la propia Convención, el que será materia de análisis en el subtema siguiente.

#### 1.4.2. *Garantías judiciales*

El artículo 8° de la Convención regula las garantías judiciales, consagra los lineamientos del llamado debido proceso legal, entendido éste como el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.

De esta manera, para que en un proceso existan verdaderamente las garantías judiciales, también conocidas como garantías procesales, es preciso que se observen todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho; es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.

En palabras de Juana María Ibáñez Rivas (2014, p. 232) la línea de jurisprudencial de la Corte confirma que, si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula *Garantías Judiciales*, su aplicación no se limita a los procesos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos y obligaciones administrativos y fiscales.

En el apartado 8.2 se enlistan las garantías mínimas de toda persona inculpada de delito y por ende sujeta a un enjuiciamiento penal en sus distintas etapas – investigación, acusación, juzgamiento y condena-. Los derechos ahí contemplados son de observancia en la determinación de derechos y obligaciones del orden civil, laboral, fiscal y de cualquier otro carácter, tal y como lo indicó la Corte IDH en el Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala, lo que evidencia la aplicación de estos derechos al proceso contencioso administrativo federal en México, pues “la corte ha enfatizado que las garantías generales del artículo 8 deben estar presentes en la

determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal” (Ibañez, 2014, p. 251).

En ese sentido, cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere en primer lugar a toda persona sometida a enjuiciamiento y a cualquier autoridad. Es decir, el artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales, sino también a los que, pese a no serlo formalmente, actúen como tal.

El inciso 8.2 del Pacto de San José, contiene el derecho de presunción de inocencia y debido proceso, y despliega ocho garantías mínimas:

- a) El derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal (8.2.a);
- b) La comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada (8.2.b);
- c) El Derecho del inculpado a que se le conceda el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa (artículo 8.2.c);
- d) El derecho del inculpado a defenderse personalmente, ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor (artículo 8.2.d), refiere a dos posibilidades de defensa del inculpado, la que puede ejercer él mismo y aquella que supone la asistencia de un defensor de su elección;
- e) El derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare artículo 8.2 e);
- f) El derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos (8.2.f);
- g) El derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable y;
- h) El derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior (artículo 8.2.h)

En el artículo 8.3 de la Convención se regla el derecho relativo a que la confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza, siendo la confesión el reconocimiento que hace el imputado o acerca de los hechos que se le

atribuyen, esta deberá expresarse sin imposición alguna.

En el apartado 8.4 protege los derechos de los individuos que han sido procesados por determinados hechos para que no vuelvan a ser enjuiciados por los mismos hechos. Supone dos momentos: i) la realización de un primer juicio que se pronuncia sobre el fondo del asunto, y ii) la culminación de este en una sentencia firme de carácter absolutorio.

Por lo que ve al derecho a un proceso penal público (artículo 8.5), se garantiza a través de la realización de una etapa oral en la que el acusado pueda tener inmediatez con el juez y las pruebas y que facilite el acceso al público.

Por la trascendencia para la investigación se profundiza en el tema del defensor proporcionado por el Estado en el ámbito del derecho administrativo (artículo 8.2 e), que se abordó por la Corte Interamericana en la opinión consultiva OC-18/03 sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, solicitada por México. En criterio del máximo intérprete del Pacto de San José, “se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio” (Humanos C. I., 2022).

Se insiste en el compromiso que tienen los estados parte, en el artículo 2° de la propia Convención, de adoptar las medidas legislativas internas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos estudiados.

### *1.5. Tratamiento constitucional del contencioso administrativo federal en México*

Como se ha estudiado en acápites previos, el derecho constitucional procesal estudia las relaciones entre la constitución y el proceso jurisdiccional. Para el logro de los objetivos de la investigación es indispensable analizar en el presente apartado las disposiciones de la Constitución mexicana que caracterizan al proceso jurisdiccional denominado contencioso administrativo federal y que se concretan en tres aspectos:

El primero que tiene que ver con la jurisdicción que ejerce el Tribunal Federal de

Justicia Administrativa; el segundo relacionado con las garantías enfocadas a la designación, estabilidad, remuneración y la responsabilidad del juzgador; y el tercero tocante a las garantías de las partes, únicamente en el aspecto de la defensa o debido proceso, concretamente el recurso de revisión.

#### *1.5.1. La jurisdicción contencioso administrativa*

El artículo 73 constitucional establece las facultades del Congreso; la fracción XXIX-H, cuya última reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015, lo faculta para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

La fracción que se estudia regula la función jurisdiccional, al establecer que el Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Otra competencia que la Constitución otorga al tribunal es la de imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

En función del objeto de estudio del presente trabajo, solamente se abunda en la función jurisdiccional.

Sobre el tema, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/98, emanada de la contradicción de tesis 18/97 (SCJN 1998) sostuvo que la función jurisdiccional contemplada en el artículo 73, fracción XXIX-H constitucional exige tres notas sustantivas:

- a) Que el tribunal administrativo sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia y;

- c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Tales notas distintivas se concretan en dos leyes secundarias: la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* y la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* que se estudiarán en el capítulo segundo del presente trabajo.

Partiendo de la línea del derecho constitucional procesal, la jurisdicción administrativa se puede definir como la función pública que tiene por objeto resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal que son sometidas a un órgano autónomo como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

#### 1.5.2. *Funcionamiento del tribunal, designación y estabilidad de los Magistrados*

La porción constitucional ya indicada, en su cuarto párrafo, señala que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

Por lo que ve a la composición, el quinto párrafo del mismo artículo establece que la Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una le corresponderá la resolución de los procedimientos administrativos en materia de responsabilidad administrativa por infracciones graves.

Respecto de la designación y estabilidad de los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la comisión permanente y durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de las Salas Regionales serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente y durarán en su encargo diez años, pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

La remuneración y responsabilidades de los magistrados no se abordan constitucionalmente, ese tópico se deja a la legislación secundaria, concretamente a ley

orgánica del propio tribunal.

### *1.5.3. El recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción III de la Constitución*

El artículo 104 fracción III constitución reformada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016, establece la competencia de los tribunales de la federación para conocer de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, sólo en lo casos que señalen las leyes. Esta disposición constitucional deja a la ley de la materia (*Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*) la regulación de los supuestos de procedencia de ese medio de defensa.

Es un medio de defensa exclusivo para la autoridad demandada limitado a temas de importancia y trascendencia, según se advierte en el artículo 63 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*.

Del recurso de revisión conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito y su tramitación se sujetará al procedimiento que respecto de la misma figura jurídica se contempla en la *Ley de Amparo* en el amparo indirecto, en contra de las resoluciones que se dicte no procederá juicio o recurso alguno.

### *1.6. Derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México*

De lo estudiado en los subtemas del presente capítulo podemos concluir que el derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México se integra por tres apartados:

- a) Los derechos o garantías constitucionales concernientes a todo tipo de procesos (derecho a la jurisdicción; derecho de excepción y a un proceso justo y razonable; derecho al juez natural y la garantía de legalidad).
- b) Los derechos humanos previstos en los tratados internacionales suscritos por México, en especial los que han sido abordados en el presente trabajo: recurso judicial efectivo

y debido proceso a que se refieren los numerales 25 y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y;

c) La concepción constitucional especial de la impartición de justicia contenciosa administrativa que se sintetizan en cuatro aspectos:

- La existencia de un tribunal administrativo especializado dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.
- Que al Tribunal Federal de Justicia Administrativa se le ha otorgado la competencia de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y administración pública federal.
- El tratamiento constitucional relativo al funcionamiento y composición del tribunal, así como la designación y estabilidad de los magistrados que lo integran.
- El recurso de revisión como medio de impugnación exclusivo para las autoridades demandadas, en contra de las sentencias definitivas que se dicten en el proceso, derecho que se encuentra limitado a la impugnación de los fallos que cumplan con el requisito de importancia y trascendencia, cuya tramitación se realiza con los mismos requisitos que para eses medio de impugnación establece la *Ley de Amparo* para el amparo indirecto.

### 1.7. Reflexiones capitulares

El desarrollo de este capítulo lleva a concluir que el derecho constitucional procesal es la rama del derecho que examina las categorías procesales que consagran los ordenamientos constitucionales contemporáneos, tales como instituciones, organismos y procesos para la solución de conflictos en las materias que impactan en el ordenamiento secundario.

El derecho constitucional procesal estudia las relaciones entre la constitución y el proceso jurisdiccional que surgen cuando la primera establece lineamientos, directrices, principios y derechos básicos a los efectos de que el segundo constituya un medio eficaz y justo para la resolución de controversias jurídicas; y cuando el legislador reglamenta dichas disposiciones mediante la expedición de normas adjetivas que instituyen la diversa gama de procesos jurisdiccionales.

En México las garantías constitucionales concernientes a todo tipo de proceso son:

a) el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17; b) el derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable regulado en el segundo párrafo del artículo 14; c) el derecho al juez natural contemplado en el artículo 13; y d) la garantía constitucional de legalidad a que se refiere el artículo 16, todos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Por su importancia se destaca el derecho a la jurisdicción contemplado en el artículo 17 que se rige por en cinco pilares fundamentales:

- La prohibición de la autotutela o de hacerse justicia por propio mano;
- El derecho a la tutela jurisdiccional el cual se compone de tres derechos fundamentales: el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho a un proceso equitativo y razonable, y el derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal
- La prohibición de las constas judiciales;
- La independencia judicial y;
- La prohibición de prisión por deudas de carácter civil.

Además, el artículo en mención contempla el principio de mayor beneficio y la solución de conflictos sobre los formalismos procedimentales, obliga al Congreso a expedir leyes que regulen las acciones colectivas y los mecanismos alternativos de solución de los conflictos e impone a la federación y las entidades federativas la obligación de garantizar un servicio de defensoría pública de calidad para la población.

El artículo 1° constitucional incorpora al sistema jurídico mexicano a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. En consecuencia, el derecho constitucional procesal mexicano se integra por los derechos humanos de protección judicial y las garantías judiciales previstos en los artículos 8° y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos que regulan las garantías judiciales y la protección judicial, respectivamente.

El derecho a la protección judicial -artículo 25 consagra el derecho de acceso a la justicia y la obligación estatal de garantizar a toda persona: a) el acceso a la administración de justicia; b) consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que

conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas y; c) garantizar los medios para ejecutar las decisiones y sentencias definitivas.

Para hacer realidad el derecho a la protección judicial el recurso debe cumplir con las características de ser sencillo, rápido, efectivo y tramitarse de acuerdo con las garantías judiciales a que se refiere el artículo 8° de la propia Convención que consagra los lineamientos del debido proceso legal, entendido como el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del estado que pueda afectarlos y que son de observancia en la determinan derechos y obligaciones del orden civil, laboral, fiscal y de cualquier otro carácter.

Las garantías judiciales previstas en la convención no se aplican solamente a jueces y tribunales judiciales, sino también a los que, pese a no serlo formalmente, actúen como tal.

Destaca para los efectos de la investigación, en el derecho a la jurisdicción en la Constitución y las garantías judiciales de la convención, es la figura jurídica del defensor proporcionado por el Estado. El primero de los cuerpos normativos impone al legislador secundario la obligación de regular el derecho a ese servicio que debe cumplir con el requisito de ser de calidad, en tanto que el Pacto de San José lo concibe como un derecho irrenunciable, para el caso de que inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor.

Del estudio emprendido se aprecia la coincidencia existente entre las garantías judiciales o de debido proceso previstas en el artículo 8° de la Convención y el derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable regulado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva 18/03 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, concluyó que el debido proceso legal es el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos; es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal, pues el debido proceso comprende

todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el contenido del debido proceso y las formalidades del procedimiento que garantizan una adecuada y oportuna defensa, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente, son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

El proceso contencioso administrativo federal en México tiene un tratamiento constitucional especial en el artículo 73, fracción XXI-H, que faculta al congreso para expedir las leyes que instituyan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar los fallos en los conflictos que se susciten entre la administración pública federal y los gobernados.

En tanto que el numeral 104, fracción III, del mismo cuerpo normativo otorga competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para resolver el recurso de revisión, medio de defensa en favor de las autoridades demandadas en contra de las sentencias definitivas que se dicten en el proceso que se analiza cuyo trámite y resolución se realiza conforme con los lineamientos que para esa figura jurídica se prevén en la *Ley de Amparo*.

El derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México se integra por las garantías constitucionales concernientes a todo tipo de proceso, los derechos humanos de la convención estudiados en el presente trabajo y las normas constitucionales especiales que se analizaron en el último subtema.

## Capítulo 2

### El proceso contencioso administrativo federal en México

SUMARIO: 2.1. *Concepto de proceso contencioso administrativo.* 2.2. *Legislación secundaria aplicable.* 2.3. *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* 2.4. *Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.* 2.5. *Litis en el proceso contencioso administrativo.* 2.6. *Partes del juicio.* 2.7. *Tipos de juicios.* 2.8. *Presentación de la demanda.* 2.9. *Medidas cautelares y suspensión.* 2.10. *Contestación de la demanda.* 2.11. *Sentencias definitivas.* 2.12. *Queja.* 2.13. *Recurso de revisión.* 2.14. *Cuestiones de derecho constitucional procesal no contempladas en el proceso contencioso administrativo federal.* 2.15. *Reflexiones capitulares.*

El presente capítulo da cumplimiento al segundo objetivo de la investigación consistente en analizar el proceso contencioso administrativo federal y su regulación en la legislación secundaria, con enfoque en los temas problemáticos o que no se encuentran en discordancia con el derecho constitucional procesal que se examinó en el capítulo primero.

#### 2.1. *Concepto de proceso contencioso administrativo*

Según Margáin (2004) el contencioso administrativo es:

Juicio seguido ante tribunales administrativos de simple anulación o de plena jurisdicción, en el que las partes son el particular, será persona física natural o moral o jurídica, y la administración dependiente del Ejecutivo federal o local, en el que se impugna una resolución administrativa de la competencia de dichos tribunales (p. 736).

De este concepto se desprenden tres aspectos fundamentales: el primero que se está en presencia de un proceso; el segundo, que dicho proceso se sigue ante los órganos jurisdiccionales especializados en la materia, generalmente tribunales de lo contencioso administrativo o llamados también tribunales de justicia administrativa y; tercer que en este proceso se resuelve las controversias que se susciten entre la administración pública y los gobernados.

Para Nava “el contencioso administrativo aparece como un proceso administrativo promovido por los administrados o la administración pública contra los actos de esta última ante los órganos jurisdiccionales” (2001, p. 37).

Según Iturbe (2004, p. 57):

El contencioso administrativo en nuestros días aparece como un control de la legalidad de índole jurisdiccional, que se identifica con el litigio administrativo, con la acción administrativa, con la pretensión procesal administrativa y con la institución destinada al examen de las pretensiones administrativas.

Las dos opiniones nos llevan a concluir que estamos en presencia de un proceso que se puede promover tanto por los particulares como por la propia administración pública cuyo principal objetivo es someter a los actos administrativos a un análisis de legalidad por parte de un órgano jurisdiccional.

Margáin refiere dos clases de juicios de lo contencioso administrativo: “de plena jurisdicción y de anulación o de legitimación” (2004b, p. 1) sostiene que las diferencias notables entre ambas son las siguientes (2004b, p. 4):

- a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.
- b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- c) En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es “un tribunal de anulación y no de

plena jurisdicción aun y cuando recoge algunas características de plena jurisdicción” (Margaín, 2004 p. 4). Esta opinión se contradice con la concepción legal actual del juicio contencioso administrativo y denota la necesidad de estudiar el tópico de la plena jurisdicción en el apartado en el que se analizaran las sentencias definitivas que se dictan y las atribuciones con que cuenta el tribunal para hacer cumplir sus decisiones.

Los autores consultados identifican a la figura jurídica que se estudia, de manera indistinta, como proceso, como juicio o como proceso administrativo, incluso atendiendo al órgano jurisdiccional autónomo competente.

A fin de evitar confusiones debe evidenciarse con claridad que en México el proceso contencioso administrativo es el medio de defensa que se sigue ante un tribunal constitucionalmente autónomo, denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que tiene por objetivo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; es una figura jurídica indispensable para garantizar el Estado de derecho y el sometimiento de la administración pública al imperio de la ley y materializa en favor del gobernado el derecho constitucional a la jurisdicción y el convencional de protección judicial.

## *2.2. Legislación secundaria aplicable*

Son dos los cuerpos en los que se sostiene el proceso contencioso administrativo federal: la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [CGEUM], 2016), y la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (CGEUM, 2005/2017).

La procesal en cita es aplicable sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México se parte. El artículo 1° de la de la misma indica que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el *Código Federal de Procedimientos Civiles* (CGEUM, 1943/2021) siempre que este último ordenamiento no contravenga las normas especiales aplicables a este juicio y que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen a esta institución. Esta aclaración evita confusiones que pudieran sobrevenir atendiendo a que el *Código Federal de Procedimientos Civiles* se concibió para la solución de controversias en el ámbito del derecho privado, contrario a la

naturaleza de la jurisdicción contencioso administrativa creada para resolver disputas de derecho público. Estas reglas atinentes a la supletoriedad se fijaron por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la jurisprudencia 34/2013 (SCJN, 2013a).

### 2.3. *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

Como su nombre lo indica, este cuerpo normativo tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento de ese órgano jurisdiccional.

En su artículo 1° se reitera la autonomía del tribunal y la plena jurisdicción con que cuenta para dictar sus fallos.

Tres temas interesan de esta ley: el nombramiento de los magistrados; los principios a los que deben apegarse los fallos y la competencia material del tribunal que se traduce en la procedencia del juicio.

Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República y durarán en el encargo quince años improrrogables. Los magistrados de las salas regionales, de las especializadas en materia de responsabilidades administrativas y los supernumerarios, serán designados igualmente por el titular del Poder Ejecutivo y ratificados por la mayorías de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, durarán en su encargo diez años prorrogables por otro periodo igual, excepto los magistrados de salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas cuyo nombramiento en ningún caso podrá ser prorrogado (CGEUM, 2016, art. 43).

Las faltas definitivas de los magistrados (porque hubiere concluido el periodo por el que fueron nombrados, por jubilación, por muerte, etcétera) serán cubiertas provisionalmente por los magistrados supernumerarios; a falta de ellos, por el primer secretario del magistrado ausente, hasta en tanto se realice un nuevo nombramiento (CGEUM, 2016, art. 48).

Un problema que se advierte en la actual integración del Tribunal es la omisión en

que ha incurrido el presidente de la República de nombrar a los nuevos magistrados, lo que ha originado que los primeros secretarios de acuerdos permanezcan realizando funciones de magistrado por largos periodos.

Se considera que esta circunstancia debilita la impartición de justicia al delegarse esta actividad a funcionario que no fueron seleccionados exprofeso, incluso puede considerarse que esta situación afectar a la imparcialidad del juzgador en perjuicio del gobernado, por no existir certeza respecto de la permanencia y/o designación de los magistrados en el cargo.

Ante ese panorama el 11 de abril de año 2023 se realizó en la plataforma de transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales la solicitud de información con folio 330029623000456, requiriendo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa información relativa el número de secretarios de acuerdos que se encuentran ejerciendo funciones de magistrados por ministerio de ley, ante la falta definitiva de los titulares y la omisión del Presidente de la República para nombrarlos, a fin verificar si estas circunstancias impactan en la operación o imparcialidad del tribunal.

En respuesta, mediante oficio UT-SI-0797/2023 de 19 de abril de 2023, la Unidad de Transparencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa informó que en el último año -abril 2022 abril 2023- 20 secretarios de acuerdo ejercen funciones de magistrados por ministerio de ley, ante la falta de los nombramientos correspondientes.

De la página de internet del Tribunal (<https://www.tfja.gob.mx/transparencia/fraccionx>) se pudo conocer que al concluir el primer semestre del año 2023 estaban vacantes 68 plazas de magistrados de un total de 196.

Derivado de la misma consulta se conoció que el 15 de julio de 2023, mediante oficio sin número (anexo 2), el Presidente de la República designó a 70 magistrados, cuyo nombramiento se encuentra pendiente de ratificar por el Senado de la República, lo que motivó la solicitud de información folio 330010723000218, a la Consejería Jurídica del propio ejecutivo para conocer el estatus que guardan los referidos nombramientos.

En dicho oficio se expone como parte de la motivación, que los nombramientos obedecen a diversos oficios -que datan de los años 2018 a 2023- por los cuales el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa comunicó al Presidente de la

República la conclusión del periodo por el que fueron nombrados diversos magistrados de salas regionales.

Lo anterior permite advertir la influencia que puede ejercer el titular del ejecutivo federal en la impartición de justicia administrativa, pues no obstante que constitucionalmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se conciba como autónomo, el hecho de que no se nombren los magistrados, oportunamente, sin duda impacta en la labor jurisdiccional que este despliega.

Los principios a los que deben apegarse los fallos que emita el tribunal, según se aprecia en el 1° cuarto párrafo, del mismo cuerpo normativo son de: legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso. Será materia de estudio en el presente trabajo verificar si la ley adjetiva realmente permite hacer realidad tales directrices.

Por último, el artículo 3° de la misma ley establece la competencia material del Tribunal a cuyo análisis deber remitirse el justiciable para conocer el tipo de resoluciones que son susceptibles de impugnarse en el juicio, este tópico se profundiza en el inciso siguiente.

#### *2.4. Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

Este órgano jurisdiccional conoce de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas –cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa—, actos administrativos y procedimientos enlistados en sus diecinueve fracciones, así como de los juicios que promuevan las autoridades para anular resoluciones favorables a los particulares cuando se consideren contrarias a la ley.

En este apartado se estudia la competencia material del Tribunal en su función jurisdiccional, dejando de lado la función sancionadora que, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, le otorga la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitución) (Congreso Constituyente, 1917/2022) y la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (CGEUM, 2016/2022).

Dada la amplitud del tema, la siguiente tabla presenta un resumen por tópicos,

para una mejor comprensión:

**Tabla 2. Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

| <b>RESOLUCIONES DEFINITIVAS EN CONTRA DE LAS CUALES PROCEDE EL JUICIO, DADA LA COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL</b>   | <b>FUNDAMENTO</b>               |
|--|---------------------------------|
| Decretos y acuerdos de carácter general diversos de los reglamentos  | Fracción I                      |
| <p>Las dictadas por autoridades u organismos fiscales autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación</li> <li>b) nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el <i>Código Fiscal de la Federación</i>, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales</li> <li>c) Las que causen un agravio en materia fiscal</li> <li>d) Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial</li> <li>e) Las que configuren negativa ficta conforme al <i>Código Fiscal de la Federación</i></li> </ul> | Fracciones II, III, V, XIV y XV |
| <p>Materia administrativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales</li> <li>b) Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente</li> <li>c) La que configuren la negativa ficta</li> </ul>   | Fracciones IV, XII y XV         |
| <p>Pensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 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</li> <li>b) 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</li> </ul>   | Fracciones VI y VII             |
| Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado  | Fracción VIII                   |

| <b>RESOLUCIONES DEFINITIVAS EN CONTRA DE LAS CUALES PROCEDE EL JUICIO, DADA LA COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL</b>  | <b>FUNDAMENTO</b> |
|---|-------------------|
| Responsabilidad patrimonial del estado:<br>a) Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante<br>b) impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización | Fracción IX       |
| Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los municipios   | Fracción X        |
| Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la <i>Ley de Comercio Exterior</i>   | Fracción XI       |
| Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones   | Fracción XIII     |
| Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos  | Fracción XVI      |
| Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la <i>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i>  | Fracción XVII     |
| Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la <i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</i>   | Fracción XVIII    |
| Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal   | Fracción XIX      |

Fuente: Elaboración propia con base en CGEUM, 2016, art. 3°.

### *2.5. Litis en el Proceso Contencioso Administrativo Federal*

Como se adelantó, la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* establece las disposiciones que rigen al juicio. Se integra de cinco títulos: Del juicio contencioso administrativo; De la substanciación y resolución del juicio; De los recursos; Disposiciones finales y; Jurisprudencia, respectivamente (CGEUM, 2005/2017).

Para la investigación interesan los 3 primeros títulos. De estos se abordarán los temas que se consideran que no son armónicos con el derecho constitucional procesal.

La litis en el proceso contencioso administrativo federal versa sobre actos administrativos definitivos, que deben reunir los requisitos que se plasman en el artículo 16 de la Constitución: ser emitido por una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello; adoptar la forma escrita, generalmente mediante oficio en el que se

consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación y suscrito y firmado por el funcionario competente; tener un fundamento legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular y; tener un motivo, la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas, anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

La legislación secundaria, concretamente el artículo 3° de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, establece los requisitos de validez de todo acto administrativo (CGEUM, 2024/2005). Acorde con la disposición constitucional, este cuerpo normativo, establece entre otros, los requisitos de ser expedido por órgano competente, constar por escrito y estar fundado y motivado. En el ámbito del derecho fiscal los requisitos no son distintos. El artículo 38 del *Código Fiscal de la Federación* (CGEUM, 2024/1981) indica que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los requisitos siguientes: constar por escrito en documento impreso o digital; señalar la autoridad que lo emite; señalar lugar y fecha de emisión; estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate; ostentar la firma del funcionario competente y señalar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Es fácil apreciar a partir de las disposiciones legales reseñadas que uno de los requisitos de validez del acto administrativo es el de fundamentación y motivación.

Como lo plasmó el Poder Judicial Federal, el propósito primordial y razón de la fundamentación y motivación del acto administrativo consiste en que el gobernado conozca el para qué de la conducta de la autoridad; es decir, que la autoridad le dé a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa (SCJN, 2006).

La litis en el juicio estriba, fundamentalmente, en el análisis de legalidad de las resoluciones definitivas susceptibles de impugnación en el proceso. Para ello, el particular se encuentra obligado a destruir la presunción de legalidad que gozan los actos administrativos y fiscales, con el fin de obtener su nulidad, de conformidad con lo

dispuesto en artículos de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (CGEUM, 2018/1994, art. 8°), del *Código Fiscal de la Federación* (CGEUM, 2021/1981, art. 68) y de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (CGEUM, 2024/2005, art. 42). Por el contrario, 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 (CGEUM, 1981/2021 art 36).

El panorama planteado sin dudas permite advertir que la jurisdicción administrativa es tensa y, en palabras de Campuzano, una de las características fundamentales del litigio en este ámbito es la asimetría existente entre las partes –la Administración Pública y la persona gobernada— en donde una de ellas “está dotada de una serie de privilegios que se ponen de manifiesto en diversos momentos del litigio” (2021, p. 6), entre ellos, la presunción de legalidad de los actos administrativos que el gobernado se encuentra obligado a destruir en el juicio y otros tópicos que serán materia de análisis en el presente trabajo.

La competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es en materia de legalidad. Ello no impide que, conforme con lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, inaplique las leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad o de su convencionalidad.

Sobre el tema se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2ª./J. 16/2014, en la que se estableció la forma en la que se ejerce el control difuso en el contencioso administrativo federal:

si la parte actora solicita al tribunal el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma puede inaplicar la disposición respectiva expresando las razones jurídicas de su decisión, si a criterio del tribunal la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos (SCJN 2014).

### 2.5.1. *Resoluciones impugnables*

Por disposición del artículo 2° de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso*

*Administrativo*, el juicio procede en contra de las resoluciones definitivas que se enlistan en el artículo 3° de la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

Asimismo, dicho juicio procede contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

El derecho de acción de la Administración Pública Federal se preservó para controvertir resoluciones favorables a un particular cuando se estime que estas son contrarias a la ley. La Segunda Sala de la Corte de Justicia de la Nación ha indicado que la resolución favorable a que se refiere el artículo 2° de la ley procesal es el acto de autoridad emitido de manera concreta, particular o individual, que precisa una situación jurídica favorable a un particular determinado (SCJN, 2013b).

### 2.5.2. *Litis abierta*

El artículo 1° segundo párrafo, de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* regula el principio de litis abierta aplicable cuando el particular optó por agotar el recurso administrativo previo a acudir al juicio (CGEUM, 2005/2017).

La litis abierta en esta etapa jurisdiccional nos lleva a cuestionarnos, como lo señala Campuzano (2021, p. 10), “si la parte actora puede formular argumentos defensivos y ofrecer pruebas al acudir al juicio, distintas de las ya planteadas o rendidas en el procedimiento administrativo de creación del acto o en el recurso”.

Sobre el tema, la ley de la materia dispone que 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 simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso (CGEUM, 2005/2017, art. 1°).

Sin embargo, respecto del ofrecimiento de pruebas en esta etapa jurisdiccional según Campuzano “no incluyó una regla explícita sobre la posibilidad de aportar nuevas” (2021, p 10).

La Segunda Sala de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 528/2012, que diera vida a la jurisprudencia 73/2013 sostuvo que el principio de litis abierta que rige al

juicio no implica para el actor una nueva oportunidad para ofrecer las pruebas; que esa limitación de probar se justifica porque no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó a la autoridad en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo.

Sostuvo la Segunda Sala de la SCJN que la limitación de probar se justifica porque en materia fiscal el artículo 16 de la Constitución indica que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación. Además, porque el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no puede sustituir las facultades propias de la autoridad fiscal (SCJN, 2013c).

Esta postura en la práctica obliga a los litigantes a agotar un recurso administrativo previo, que por su concepción es optativo, para lograr introducir en la instancia jurisdiccional los medios de prueba idóneos.

En efecto en la materia fiscal, concretamente las presunciones legales, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emprender su estudio destacó tres elementos que pudieran justiciar la limitación del derecho de probar en el proceso contencioso administrativo, el primero consistente en el principio de ajenidad, es decir, la autoridad fiscal por lo escaso de los recursos con los que cuenta y ante la magnitud del campo fiscal al que se enfrenta, sólo despliega su actividad en delimitados casos; el segundo relativo al principio de selectividad de la administración tributaria dado que únicamente interviene a través de actos de fiscalización en casos selectivos y; tercero el principio de autodeterminación de los impuestos efectuada en primera instancia por el contribuyente de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del *Código Fiscal de la Federación* (SCJN 2010).

Sin embargo se estima que si bien en el artículo 6° del *Código Fiscal de la Federación* subsiste el principio de autodeterminación de los impuestos, el principio de ajenidad quedó superado al establecer el legislador, entre otras obligaciones a cargo del contribuyente, la de llevar contabilidad electrónica y expedir comprobantes fiscales digitales por internet, instrumentos que por constar en las plataformas electrónicas con que cuenta la autoridad le permiten conocer, en forma instantánea, los actos y actividades

realizados por los contribuyentes, los ingresos percibidos y las retenciones de contribuciones que efectúen (CGEUM 1981/2021, arts. 28 y 29).

Esta información contenida en la contabilidad, los comprobantes fiscales digitales por internet y en las bases de datos que lleven o tengan en su poder o a las que tengan acceso la autoridad fiscal se presume como cierta (CGEUM 1981/2021, art. 63) y sirven al fisco para motivar sus resoluciones.

Este panorama permite disentir del criterio asumido por la Segunda Sala de la SCJN y estimar que no existe justificación para limitar el derecho de probar del gobernado en el proceso, ante la infinidad de herramientas con las que cuenta la autoridad para conocer la situación, real e instantánea, de los contribuyentes en la determinación de sus obligaciones y si bien existe la obligación constitucional de que los contribuyentes exhiban la documentación que les es requerida por la autoridad tributaria las consecuencias de la inobservancia a ese mandato se sancionan por el código tributario con la imposición de multas o con las presunciones legales de que goza la misma autoridad.

Además, se considera que tal limitación al derecho de probar es contraria a los parámetros que, respecto del ofrecimiento y admisión de pruebas, contempló el legislador en el artículo 40 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, numeral que establece tres reglas sobre ese tema:

- a) En el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el actor que pretenda el reconocimiento de un derecho subjetivo debe probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación al mismo, siempre que ese hecho consista en hechos positivos.
- b) En el juicio serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional mediante absolución de posiciones a cargo de la autoridad y las solicitudes de informes, salvo que los informes se limiten a los hechos que consten en los documentos de que dispongan las autoridades y;
- c) Podrán presentarse pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado sentencia.

Contrario a lo aducido por la Segunda Sala de la SCJN en la jurisprudencia citada,

de haber sido la intención del legislador limitar el derecho a probar en el juicio solamente aquellos medios de convicción que el particular hubiera presentado en el procedimiento de origen, así lo habría establecido en el numeral estudiado, lo que no hizo, como ya se pudo apreciar.

Por otro lado, la jurisprudencia referida señala que, en materia de pruebas y en concreto en su valoración, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no puede sustituir las facultades propias de la autoridad fiscal o de la demandada en general. Sin embargo, no debe perderse de vista que el propio legislador sí percibió la necesidad de implementar en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* la referida sustitución, al autorizar al Tribunal a reducir el importe de las sanciones (originalmente impuestas por la autoridad demandada) cuando aprecie que son excesivas, que no se motivaron adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de las sanciones.

De esta manera, el principio de litis abierta que rige al contencioso administrativo se anula, al limitarse el derecho para ofrecer nuevas pruebas de la parte actora, pues resulta infructuoso que en el juicio se expresen nuevos conceptos de impugnación, si los hechos en que se sustentan esos argumentos no son susceptibles de respaldarse con las pruebas conducentes.

## 2.6. Partes del juicio

El artículo 3° de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* que indica que son partes en el juicio: a) el demandante; los demandados y c) el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante (CGEUM, 2005/2017).

### 2.6.1. El demandante

El derecho de acción por regla general se reserva a que la parte actora sea titular de un interés jurídico, aquella a la que agravie el acto o resolución definitiva impugnada. La propia ley contempla como supuesto de improcedencia del juicio la causal consistente la falta de interés jurídico (CGEUM, 2005/2017 art 8), salvo de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

La salvedad la encontramos en el artículo 180 de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente*, que reconoce el interés legítimo de las personas físicas y morales para impugnar los actos administrativos que tengan como sustento esta ley.

### 2.6.2. La demandada

Tiene el carácter de parte demandada en el juicio (CGEUM, 2005/2017 art. 3):

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.
- d) El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación. (CGEUM, 2005/2017 art. 3).

En este tema destaca que, de ser el gobernado parte actora en el juicio, cuando la resolución impugnada provenga de la materia fiscal federal coordinada, se enfrentará como autoridades demandadas a aquella que a la entidad federativa que la emitió, al Jefe del Servicio de Administración Tributaria pudiendo apersonarse en el mismo procedo el Secretario de Hacienda, por controvertirse el interés fiscal federal.

El legislador no limitó la intervención en el proceso, como autoridad demandada, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, ni la del Secretario de Hacienda y Crédito Público a cierto monto del negocio, ni a la importancia y trascendencia del asunto.

El hecho de que la legislación reconozca el carácter de parte demandada al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, sostuvo la Primera Sala de la SCJN (2019), no vulnera el principio de igualdad procesal, porque ello no pone en desventaja a la parte

actora ni tampoco constituye privilegio alguno, pues la procedencia de las pretensiones del justiciable no se encuentra condicionada al número de partes demandadas que acudan a dicho juicio, sino que su éxito dependerá, como en cualquier procedimiento imparcial, de la validez intrínseca de los argumentos que formule en contra de la resolución impugnada.

No se comparte el criterio antes comentado, porque el principio de igualdad de las partes en el juicio, según Ovalle, impone al legislador y al juzgador el deber de conferir a las partes las mismas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones (2001, p. 194).

La desigualdad que se detecta en este juicio respecto de resoluciones emitidas por autoridades coordinadas, sobreviene al producirse la contestación a la demanda, momento procesal que tiene la demandada para contradecir u oponerse a las pretensiones de la parte actora o de hacer vales las excepciones procesales en el plazo que la ley concede para tal efecto. En el contencioso administrativo, como ya se vio, pueden ser diversas las autoridades demandadas simultáneamente y por lo mismo las contestaciones que se produzcan pueden ser contradictorias entre sí.

Cuando existan contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho, dados en la contestación de la demanda de la autoridad federativa -que es la que conoce del asunto porque emitió la resolución controvertida-, el tribunal privilegiará la contestación de la demanda producida por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria- (CGEUM, 2005/2017, art. 23). Dicho de otra forma, las autoridades fiscales federales podrán expresar argumentos del defensa en el juicio sin haber emitido la resolución impugnada: el Jefe del Servicio de Administración Tributaria siempre puede intervenir en la impugnación de resoluciones emitidas por las entidades federativas coordinadas y el Secretario de Hacienda intervendrá en cualquier litigio en que controvierta el interés fiscal federal, lo que representa una oportunidad de perfeccionar la defensa de las autoridades, prerrogativa que no tiene el gobernado en el juicio.

El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, es el sujeto que comparece ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en defensa de un derecho subjetivo, con un interés propio e independiente de la parte actora y que pretende que resolución impugnada subsista, como es el caso de los trabajadores,

cuando en las resoluciones derivadas de la materia de derecho fiscal se determina un reparto adicional de las utilidades de la empresa.

Esta visión, de la intervención del tercero interesado, solamente cuando tenga una pretensión de subsistencia de la resolución combatida, puede tener otra lectura, como lo es la tutela del interés superior del niño, caso en el que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 3 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Organización de las Naciones Unidas, 1989), se pronunció por la protección de los menores a ser escuchados en todos los procedimientos en los que se involucren directa o indirectamente. Por lo tanto, concluyó que deben ser llamados a juicio como terceros interesados en aquellos casos en que figuren como denunciantes en el procedimiento administrativo de tal manera que se les permita intervenir para conocer la forma en la que se examinará y evaluará su interés superior (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2020).

## *2.7. Tipos de juicios*

La *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* contempla los juicios: tradicional y en línea; en las vías sumaria y ordinaria y; de resolución exclusiva de fondo.

### *2.7.1. Juicio tradicional*

Por virtud de lo señalado en el artículo 1-A, fracción XII de la ley de la materia el juicio tradicional es aquel que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel y formando un expediente también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.

### *2.7.2. Juicio en línea*

Por juicio en línea debe entenderse la substanciación y resolución del proceso contencioso administrativo federal en todas sus etapas a través del sistema de justicia en

línea en el que se registra, controla, procesa, almacena, administra y notifica todo lo relacionado con el expediente electrónico y en línea (CGEUM, 2005/2017 art. 1-A fracción XIII).

La tramitación del juicio en línea es optativa para el particular al momento de presentar la demanda, en el entendido de que su silencio se entenderá que es su voluntad tramitarlo en la vía tradicional, opción que no podrá variarse durante la substanciación. Esta opción no se otorga a la autoridad cuando tenga el carácter de parte actora pues se le impone la obligación de presentar su demanda en todos los casos en línea (CGEUM, 2005/2017, art. 13).

Se considera que esta vía coadyuva a hacer accesible y expedita la justicia administrativa al permitirse el acceso al expediente electrónico de manera permanente y al considerarse hábiles las 24 horas de los días en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las salas del tribunal (CGEUM 2005/2017, art. 58-O).

Actualmente se encuentra vigente la versión 2.0 del juicio en línea en la que se observan avances significativos en su operación, ello en comparación con la versión 1, que inició operaciones el 7 de agosto de 2011. La plataforma de operación presentó una serie de problemas que llevaron a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a declararla inoperable, lo que generó que a partir del 01 de enero de 2023, cesaran las operaciones el sistema de justicia en línea versión 1, y que los expedientes substanciados en el referido sistema que no se encontraran concluidos se cambiara a la vía tradicional (TFJA, 2022), con la consecuente imposibilidad de la consulta de expediente para las partes.

### 2.7.3. *Vía ordinaria*

El proceso contencioso administrativo en la vía ordinaria según Ortega (2011, p. 233), “recibe esta denominación porque se encuentra destinado a la decisión de las controversias judiciales que no tengan señalada legalmente una tramitación especial”. Por exclusión, si la resolución que se pretende controvertir no se ubica en los supuestos de procedencia de la vía sumaria, que se regula en el capítulo XI de la *Ley Federal de*

*Procedimiento Contencioso Administrativo*, entonces se está en presencia de un juicio que debe tramitarse en la vía ordinaria.

#### 2.7.4 Vía sumaria

El juicio en esta vía se rige por disposiciones específicas para su simplificación y abreviación (CGEUM 2005/2017 art. 58-1). La expresión sumario “supone la realización de un procedimiento sucinto y abreviado, sin perder las formalidades de un proceso normal o tradicional” (Ortega, 2011, p. 333).

La procedencia del juicio en la vía sumaria se determina por la configuración de dos requisitos: La cuantía del asunto y la naturaleza de la resolución.

Por lo que respecta a la cuantía esta no debe exceder de cinco veces la Unidad de Medida y Actualización elevada al año al momento de emisión de la resolución controvertida, considerando el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones, respecto de un solo concepto; esto es, cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía (CGEUM, 2005/2017, art. 58-2).

Además de satisfacerse el requisito del monto, procede la impugnación en esta vía de las resoluciones definitivas emitidas por autoridades fiscales federales que determinen créditos fiscales, las que impongan una sanción pecuniaria o restitutoria por infracciones a las leyes federales (excepto en materia de responsabilidades administrativas, de fiscalización y rendición de cuentas y propiedad intelectual), las que exijan el pago de un crédito fiscal, las que requieran el pago de una garantía otorgada en favor de la Tesorería de la Federación y aquellas que recaigan a un recurso administrativo relacionado con las mismas.

El plazo para la presentación de la demanda es de 30 días, igual que en el juicio ordinario. La interposición del juicio en la vía incorrecta no genera el desechamiento de la demanda es una obligación del magistrado instructor la reconducción del juicio en la vía correcta (CGEUM, 2005/2017, art. 58-2).

La sumariedad del juicio se advierte en la reducción del plazo para la contestación de la demanda de 15 días en lugar de 30 días para el juicio ordinario, así como en el

hecho de que en el mismo acuerdo de admisión a la demanda el magistrado instructor debe fijar la fecha del cierre de instrucción, lo que deberá de ocurrir dentro de los 60 días hábiles siguientes (CGEUM, 2005/2017, art. 58-4), lapso en el que se incluye el término para alegatos a las partes.

Cerrada la instrucción del juicio el Magistrado pronunciará sentencia dentro de los 10 días siguientes (CGEUM, 2005/2017, art. 58-13).

Este juicio se substancia y resuelve de manera unitaria, a diferencia del dictado de sentencias definitivas que se pronuncian en el juicio ordinario en forma colegiada por los Magistrados que integren las Salas Regionales o la Sala Superior del propio tribunal, lo que desde luego abona a la celeridad del juicio.

En esta vía es improcedente el recurso de revisión con que cuentan las autoridades demandadas para impugnar sentencias definitivas dictadas en el juicio ordinario, ante los Tribunales Colegiados de Circuito en asuntos de importancia y trascendencia como se explica en el inciso 2.13 siguiente.

#### *2.7.5. Juicio de resolución exclusiva de fondo*

El juicio de resolución exclusiva de fondo se rige en términos generales por la normativa contemplada en el juicio ordinario, a excepción de que se tramita a petición del actor y en él se observan especialmente los principios de oralidad y celeridad (CGEUM 2005/2017 art 58-16).

Se enfoca a resolver de manera exclusiva el fondo de la decisión de las autoridades fiscales en el ejercicio de las facultades de comprobación previstas en el artículo 42, fracciones II, III y IX del *Código Fiscal de la Federación* (revisión de escritorio, visita domiciliaria y revisión electrónica), siempre que la cuantía del asunto sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida (CGEUM, 2005/2017, art 58-17).

Si la parte actora opta por este juicio, en la demanda solamente podrá hacer valer conceptos de impugnación que tengan por objeto controvertir el fondo de asuntos que se refieran al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones que fueron objeto de fiscalización, en los que se cuestionen relativas a: los hechos u omisiones calificados en

el acto impugnado como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones; la aplicación o la interpretación de normas relacionadas con el asunto; los efectos atribuidos por la autoridad al incumplimiento total o parcial de los requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo del asunto; la valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos señalados anteriormente (CGEUM, 2005/2017, art. 58-17).

La demanda deberá contener la manifestación expresa de que se opta por el juicio de resolución exclusiva de fondo la cual no podrá variarse en la substanciación del mismo, la expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea, así como el señalamiento expreso de la litis que se propone.

Para el caso de que el Magistrado Instructor detecte que en la demanda se plantean conceptos de impugnación de forma o de procedimiento, tendrá a estos como no formulados y solo atenderá los argumentos que versen sobre el fondo de la controversia; si la demanda solo contiene argumentos de forma y de procedimiento será turnada a la oficialía de partes para que se inicie como un juicio ordinario tradicional (CGEUM, 2005/2017, art. 58-18).

Una de las ventajas para la parte actora en este juicio es la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, de plano y de manera oficiosa, que ordenará el Magistrado Instructor al admitir la demanda, sin que el promovente tenga que solicitarlo y sin necesidad de que se garantice el interés fiscal; esta suspensión operará hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio (CGEUM, 2005/2017, art. 58-17).

Es importante destacar que, si bien el principio de oralidad es rector del juicio de resolución exclusiva de fondo, lo cierto es que la demanda, la contestación a la misma, las pruebas de ambas partes y los alegatos no dejan de ser por escrito. La oralidad se limita a la citación a las partes a una audiencia denominada de fijación de litis, la cual será desahogada de manera oral; se celebrará en un término no mayor de veinte días siguientes a la recepción de la contestación de la demanda o en su caso de la ampliación de la demanda (CGEUM, 2005/2017, art. 58-22).

En esta audiencia de fijación de litis el magistrado instructor expondrá de manera breve en qué consiste la controversia entre las partes quienes tendrán la oportunidad de

manifestarse según sus intereses, pero ajustándose en todo momento a lo señalado en su demanda o contestación de demanda (CGEUM, 2005/2017, art. 58-22).

Este tratamiento constituye un ejercicio de acercamiento, muy limitado, al mandato constitucional de juicios orales que para la materia penal se contempla en el artículo 20 constitucional y de igual forma se acerca en forma limitada a hacer realidad el derecho a la impartición de justicia contemplado en el artículo 17 constitucional, respecto de la obligación que tiene el juzgador de explicar en audiencia pública las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales. Se dice que es limitada dado que la oralidad se refleja exclusivamente la audiencia de fijación de litis.

En efecto, no puede decirse que el juicio de resolución exclusiva de fondo se rija por el principio de oralidad si en él la única parte que cumple con esa característica es la audiencia de fijación de litis y el resto del procedimiento sigue desarrollándose por escrito, incluso el dictado de la sentencia definitiva.

## *2.8. Presentación de la demanda*

Sobre la demanda se tocan dos temas que son de importancia para la investigación: el primero relacionado con la forma y el segundo concerniente al plazo de presentación, ambos se regulan en el artículo 13 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (CGEUM, 2005/2017).

El demandante podrá presentar su demanda en la vía tradicional por escrito ante la sala regional competente o en línea, a través del sistema de juicio en línea opción que no podrá ser variada durante la substanciación del juicio.

En cambio, cuando la autoridad actúe como demandante solo se permite la presentación a través del sistema del juicio en línea.

El plazo de presentación a la demanda es de treinta días siguientes a que se dé alguno de los supuestos siguientes:

- a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

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

Determinar con certeza la fecha de vencimiento de los treinta días resulta complejo por varias razones:

En torno al inciso a), los treinta días se computan partir del día siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Sin embargo, el surtimiento de efectos de una notificación es distinto dependiendo si el acto controvertido se sustentó en el *Código Fiscal de la Federación* o si su origen es la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Recordemos que las notificaciones en materia fiscal surten efectos al día siguiente a aquel en el que fueron practicadas según lo dispuesto en el artículo 135 del *Código Fiscal de la Federación*, en tanto que las notificaciones en materia administrativa surten efectos el mismo día, por disposición del numeral 38 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Otra regla para el cómputo del plazo de treinta días, es para la tramitación del juicio en la vía sumaria, supuesto en el que el plazo de los treinta días corre a partir del día siguiente a aquel que surta efectos la notificación de la resolución impugnada (CGEUM 2005/2016 artículo 58-2), lo que se determinará conforme a las reglas que al efecto se prevén el artículo 70 de la ley de la materia que establece que las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas. En los casos de notificaciones por lista se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado.

Sobre este tema la Segunda Sala de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 329/2019, sostuvo que, para el cómputo de ese plazo, incluso en el juicio en la vía sumaria, debe atenderse a las reglas que respecto del surtimiento de efectos de las notificaciones se prevean en la normativa aplicable a la resolución impugnada (SCJN, 2019).

Lo anterior denota la inseguridad a la que se enfrenta la parte actora al momento de computar dicho plazo, pues dependerá si la resolución impugnada proviene de la materia fiscal o administrativa, casos en los cuales debe remitirse a la ley que dio vida a estas resoluciones a fin de verificar el momento en que surtió efectos la notificación, es decir, a partir del día hábil siguiente o el mismo día en que se practicó.

En efecto, la idea de seguridad jurídica según Rojas implica la certeza, protección, firmeza y claridad de las normas jurídicas y su aplicación; esto es, que el gobernado sabe perfectamente a qué atenerse (2003, p. 261), seguridad que no produce el proceso contencioso administrativo federal respecto del vencimiento de los treinta días para presentación de la demanda, por los motivos ya expresados.

Si además se considera la amplitud de la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entonces deberá atenderse a ley que dé origen a la resolución controvertida para verificar el surtimiento de efectos de la notificación y a partir de ello computar el plazo de treinta días para la presentación de la demanda.

Otra norma a la que debe atenderse para estos efectos es la *Ley Federal de Derechos del Contribuyente*, en cuyo artículo 23 se establece la obligación de las autoridades fiscales de dar a conocer al contribuyente los medios de defensa a su alcance, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. Cuando en la resolución administrativa se omite el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior implica que ante la omisión en que incurran las autoridades fiscales de dar a conocer al contribuyente los datos que le permitan emprender su defensa, entonces se duplicará plazo, es decir sesenta días.

En contraposición a lo expresado se tiene que el plazo para la presentación de la demanda es de cinco años cuando las autoridades promuevan el juicio para demanden la nulidad de una resolución favorable a un particular, plazo que se contará a partir del día siguiente a la fecha en que dicho acto se haya emitido, o bien, cuando el acto sea de tracto sucesivo, a partir del último efecto.

El contraste de los plazos (para la presentación de la demanda de 30 días para el gobernado y de 5 años para la autoridad) sostuvo la Primera Sala de la SCJN (2017) que

no puede analizarse a la luz del derecho fundamental de igualdad; que la distinción entre la autoridad que acude al juicio respecto de los particulares que también lo promueven, radica en los fines que ambos persiguen; mientras el particular busca que se declare la nulidad de una resolución, al considerar que afecta sus intereses, la autoridad lo hace porque estima que es lesiva de los intereses de la colectividad; y, tratándose de las autoridades fiscales, podría generar una afectación al erario público.

En esa tesis la Primera Sala de la SCJN señaló que, toda vez que la autoridad fiscal y los particulares que acuden a demandar una resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no se encuentran en un plano de igualdad, el artículo 13, fracciones I y III, de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, que prevé plazos distintos para presentar la demanda del juicio relativo, no puede analizarse a la luz del derecho fundamental de igualdad.

### 2.9. Medidas cautelares y suspensión

Estos temas los encontramos en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* de los artículos 24 a 28 bis.

Para Fix y Ovalle las medidas cautelares (2004, p. 51):

Son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave o irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

Del concepto anterior se aprecia que el otorgamiento de las medidas cautelares es un elemento esencial de todo proceso, ya que el plazo por el que se prolonga el procedimiento, hasta la resolución definitiva de la controversia, hace indispensable su utilización “para evitar que se haga inútil la sentencia de fondo y por el contrario lograr que la misma tenga una eficacia práctica” (Fix y Ovalle, 2004, p. 51).

El artículo 24 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* otorga al magistrado instructor la facultad de decretar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentre al momento de iniciarse el juicio, así como las de medidas cautelares

positivas necesarias para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor.

Tales instrumentos se otorgarán una vez iniciado el juicio y su procedencia se condiciona a que no se ocasione perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Ambas figuras jurídicas tienen un tratamiento distinto en la legislación: la suspensión se tramita y se resuelve exclusivamente de conformidad con el contenido del artículo 28 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y el resto de las medidas cautelares se tramitan y resuelve de conformidad con lo dispuesto en los artículos 24 bis, 25, 26 y 27 de la misma ley.

#### *2.9.1. Medidas cautelares positivas*

Respecto de las medidas cautelares positivas, el artículo 26 del último cuerpo normativo invocado indica que el magistrado instructor las decretará, tratándose de situaciones jurídicas duradera que produzcan daños sustanciales al actor o una lesión importante del derecho que se pretenda resguardar por el sólo transcurso del tiempo.

Para el otorgamiento de una medida cautelar positiva el legislador introdujo dos elementos valorativos de difícil demostración para el gobernado como son: los daños sustanciales y la lesión importante que se pudieran producir en tanto se resuelve el proceso.

Otro requisito para la concesión de una medida cautelar es el otorgamiento de la garantía cuando por virtud de la concesión de la medida cautelar se produzcan daños a tercero, la cual debe ser bastante para reparar, los daños y perjuicios que pudieran causarse si no se obtiene sentencia favorable en el juicio. Esta garantía deberá expedirse a favor de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización (CGEUM, 2005/2017, art. 27).

#### *2.9.2. Suspensión*

La suspensión se otorgará a petición de parte siempre que se cumpla con los requisitos previsto en el artículo 28 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*,

entre los que se encuentra el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto impugnado.

Al respecto debe tenerse en consideración que, cuando la resolución definitiva impugnada en el juicio consiste en la determinación de créditos fiscales previamente a acudir el juicio, el gobernado debe garantizar el interés fiscal so pena del despliegue del procedimiento administrativo de ejecución sobre su bienes y cuentas bancarias de conformidad con lo dispuesto por el artículo 142 del *Código Fiscal de la Federación*.

Este requisito no es exigible en la tramitación del juicio de resolución exclusiva de fondo en el que se otorga la suspensión por el magistrado instructor en forma oficiosa sin la garantía interés fiscal (CGEUM, 2005/2017, art 58-17).

La problemática en el juicio consiste en que el requisito relativo a que, sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto impugnado, no es una exigencia para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo.

Al establecerse mayores requisitos para la suspensión en el contencioso administrativo federal deriva en la actualizando de la excepción de procedencia del juicio de amparo prevista en la fracción XX de artículo 61 de dicha ley, haciendo impertinente el proceso materia de estudio porque no es necesario agotarlo antes de acudir al juicio de amparo.

Esto se colige de la jurisprudencia por contradicción de tesis J. 19/2020, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en 8 de enero del año 2021, al resolver el expediente 146/2019, en la cual se analizó el artículo 107, fracción X, de la Constitución, en la que se concluyó que el principal presupuesto de procedencia de la suspensión al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es “la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado”, sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

Acorde con la Jurisprudencia anterior, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito en la jurisprudencia J/1 A, al analizar el artículo 28, fracción I, inciso b) de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*,

sostuvo que dado que esta porción normativa establece mayores requisitos que los que prevé la *Ley de Amparo* para el otorgamiento de la suspensión -como lo es demostrar la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado— es innecesario agotar el juicio contencioso administrativo federal antes de acudir al juicio de amparo.

## 2.10. *Contestación de la demanda*

El tema de la contestación a la demanda se regula en los artículos 19 a 23 de la *Ley Federal de Procedimiento*. En este apartado analizaremos exclusivamente las cuestiones que resulten útiles para la investigación.

Se faculta al magistrado instructor a emplazar de oficio a las autoridades que deban ser parte en el juicio, aun cuando no fuesen señaladas por el actor como demandadas.

Para tal efecto, todas las autoridades susceptibles de ser demandadas se encuentran obligadas a registrar su dirección de correo electrónico institucional y el domicilio de las unidades administrativas encargadas de su defensa, para los efectos relacionados con las notificaciones y el emplazamiento.

Como en cualquier proceso, una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste en el plazo de 30 días en el juicio ordinario y de 15 días para el juicio sumario (CGEUM, 2005/2017, arts. 19 y 58-4).

De no producirse la contestación a la demanda dentro de los plazos mencionados o si ésta no se refiere a todos hechos, se tendrán como ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que resulten desvirtuados por las pruebas rendidas o por hechos notorios.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Esto significa el principio de inmutabilidad del acto administrativo controvertido (CGEUM 2005/2017 art 22).

Este tratamiento que es distinto al estudio que se realiza de los actos materialmente administrativos en el juicio de amparo, en cuyo artículo 117 último párrafo se establece una excepción al referido principio de inmutabilidad, permitiéndose a la

autoridad responsable completar la falta o la insuficiencia de la fundamentación y motivación del acto reclamado.

Por lo que se estima que el artículo 22 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* debe reformarse para dar un tratamiento similar de la contestación de la demanda en el juicio de amparo, se abunda al respecto en el subinciso 2.11.4 del presente trabajo.

Por el contrario, cuando en el juicio se controvierta una resolución negativa ficta la demandada se encuentra obligada a expresar los hechos y el derecho en que se apoye la misma (CGEUM, 2005/2017, art. 22), a fin de que la parte actora se encuentre en aptitud de controvertirla vía contestación a la demanda.

Cuando existan contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la demanda de la autoridad federativa -que es la que conoce del asunto porque emitió la resolución controvertida—, el tribunal privilegiará la contestación de la demanda producida por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria- (CGEUM, 2005/2017, art. 23), lo que se estima violatorio del principio de igualdad de las partes en el proceso, por otorgarse una prerrogativa adicional de defensa a la autoridad demandada.

## 2.11. Sentencias definitivas

En este apartado se abordan los lineamientos que rigen el dictado de las sentencias definitivas, las causales de ilegalidad de una resolución impugnada y los sentidos de las sentencias que ponen fin al juicio.

### 2.11.1. Lineamientos para el dictado de las sentencias definitivas.

El artículo 50 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* establece una serie de lineamientos que deberá observar el juzgador en el dictado de las sentencias que pongan fin al proceso contencioso administrativo.

La sentencia definitiva constituye la resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, en la que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se pronuncia respecto de las pretensiones que han sido objeto del mismo.

El primer párrafo del numeral mencionado ordena que los fallos se funden en derecho y resuelva sobre la pretensión que se deduzca de la demanda en relación impugnada, teniendo el tribunal la facultad de invocar hechos notorios.

La exigencia de que las sentencias se funden en derecho se encuentra estrechamente vinculada con el primer párrafo del artículo 16 Constitucional que se estudió en el primer capítulo de esta investigación. En efecto como cualquier acto de autoridad la sentencia debe cumplir con el requisito de fundamentación y motivación el cual se cumple, como lo indicó el pleno de la SCJN, sin necesidad de invocar de manera expresa el o los preceptos que la fundan cuando de la resolución se advierte con claridad el artículo en que se basa (SCJN 2000).

El requisito de resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda lleva implícito el principio de congruencia de las sentencias, estriba en que el órgano jurisdiccional debe ocuparse de atender todos los puntos controvertidos que le fueron planteados respecto de la resolución impugnada; sobre este tema Campuzano (2021, p. 333) sostiene que este principio debe estudiarse atendiendo a dos modalidades: la interna consistente en que los fallos no deben contener consideraciones contradictorias entre sí y la externa atinente a que en el fallo se resuelva sobre la litis planteada en el juicio.

Además, el mencionado párrafo otorga al Tribunal la facultad de invocar hechos notorios. Desde el punto de vista jurídico el hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento (SCJN 2006a), ello implica que los hechos notorios no son objeto de prueba para las partes sino una atribución discrecional del juzgador.

El segundo párrafo ordena que la sala analice en primer lugar las causales de ilegalidad que pueden llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución

impugnada. Para el caso de que la sentencia declare la nulidad para efectos del acto controvertido, por la omisión de los requisitos formales o por vicios de procedimiento el fallo deberá indicar de qué forma tales cuestiones afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada.

En este párrafo se recoge el principio de mayor beneficio, que como se expuso el capítulo primero tiene su origen en el artículo 17 Constitucional, implica que el tribunal deberá preferir el estudio de los conceptos de impugnación planteados en la demanda, que de resultar fundados producirán el resultado más favorable a la parte actora.

En efecto el fondo de este tipo de asuntos tiene ver con elementos de las contribuciones -sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones- o los hechos u omisiones calificados en el acto impugnado como constitutivos de incumplimiento de tales obligaciones; la aplicación o la interpretación de normas relacionadas con el asunto; los efectos atribuidos por la autoridad al incumplimiento total o parcial de los requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo del asunto; la valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos señalados anteriormente (CGEUM, 2005/2017, art 58-17).

Concretamente la ley ordena el análisis de los argumentos que pudieran conducir a la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, sin embargo, de no resultar fundado algún concepto de impugnación relacionado con el fondo, los argumentos planteados por violaciones formales o por violación del procedimiento solamente se estimarán fundados cuando se hubieren afectado a las defensas del particular y trascendido a la resolución impugnada.

Para el caso de que no existieran causales de ilegalidad que puedan llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana y sólo existan dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento, el fallo deberá ser para efectos de que la autoridad demandada emita otra resolución -en el plazo de cuatro meses en el juicio sumario y de un mes en el juicio sumario- y corrija el acto o reponga el procedimiento a partir de que se produjo la violación, como se profundizará en el apartado siguiente.

El principio de exhaustividad se regula en el tercer párrafo, según el cual la sentencia debe ocuparse de todas y cada una de las cuestiones planteadas por las

partes, empero, no es necesario agotar ese principio, cuando el estudio de uno de ellos pueda llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución combatida (principio de mayor beneficio).

En el mismo tercer párrafo se faculta al juzgador a 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.

Este párrafo impone al juzgador la obligación de atender a la causa de pedir que se desprenda de la demanda entendiendo que la demanda constituye un todo, esto es, su análisis no sólo debe atender al apartado de los conceptos de impugnación, sino a cualquier parte de ella, inclusive con la posibilidad de que se corrija la cita errónea de los preceptos legales violados, sin cambiar los hechos controvertidos como lo indica esa porción normativa.

El cuarto párrafo reitera el principio de litis abierta que ya se analizó en el presente capítulo al establecer que, cuando en el juicio se resuelva sobre la legalidad de una resolución recaída a un recurso administrativo, si el juzgador cuenta con elementos suficientes para pronunciarse por la ilegalidad de la resolución recurrida, así se pronunciará, siempre que esta se hubiera impugnada en el juicio, implica que el juzgador de manera alguna podrá anular o modificar actos no impugnados expresamente en la demanda.

El quinto párrafo se refiere a las sentencias en las que se condene a la autoridad demandada a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, caso en el cual el Tribunal, además de pronunciarse por la nulidad de la resolución impugnada, debe constatar previamente el derecho subjetivo que tenga el particular respecto de esa condena.

Otro lineamiento que debe observarse en el dictado de la sentencia que ponga fin al proceso contencioso administrativo es la obligación que tiene el juzgador de realizar un análisis oficioso de la fundamentación de la competencia, con la posibilidad de hacer valer, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad demandada para dictar

las resoluciones impugnadas o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derivó la resolución (CGEUM, 2005/2017, art. 51).

Aún y cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad, en el dictado de las sentencias definitivas el tribunal debe observar el principio de mayor beneficio que obliga al análisis de los conceptos de impugnación encaminados a controvertir el fondo del asunto, por ser esta cuestión la que mayormente favorece a la parte actora (CGEUM, 2005/2017, art. 51).

### *2.11.2. Causales de ilegalidad de la resolución impugnada y sentido de las sentencias definitivas*

Las resoluciones controvertidas en el proceso contencioso administrativo federal se declararán ilegales cuando se demuestre alguna de las causales contempladas en el artículo 51 de la ley de la materia, consistentes en:

- a) La incompetencia del funcionario que la emitió, la ordenó o bien tramitó el procedimiento del que esta derivó;
- b) Cuando se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes, que dicha violación haya trascendido al sentido de la misma o bien ante la ausencia de fundamentación o motivación;
- c) Por vicios del procedimiento que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada:
- d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o bien si a la resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas en cuanto al fondo del asunto;
- e) Cuando se haya dictado en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En efecto, el sentido de las sentencias definitiva que se dictan en el proceso contencioso administrativo (CGEUM 2005/2017 art 52) son:

- a) El reconocimiento de validez;

- b) La declaratoria de nulidad y
- c) la declaratoria de nulidad para que la autoridad demandada emita otra resolución siguiendo los lineamientos dictados por el Tribunal en la sentencia, lo que deberá realizarse en el plazo de 4 meses en el juicio ordinario y 1 mes para el juicio sumario (CGEUM 2005/2017 art. 58-12), en ambos casos contados a partir de que la demanda quede firme y;
- d) La declaratoria de nulidad de la resolución impugnada y: reconocer la existencia de un derecho subjetivo condenando a la autoridad al cumplimiento de la obligación correlativa; otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados; reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Del contenido de los artículos 50, 51 y 52 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, en los apartados estudiados, podemos colegir que el dictado de las sentencias definitivas además se rige por el principio de relatividad de las sentencias, en la medida en que los fallos deben referirse al acto impugnado en el juicio reconociéndolo, validándolo o declarándolo nulo, no podrán modificarse o anularse las resoluciones administrativas no impugnadas de manera expresa en la demanda.

Recordemos que este juicio es procedente en contra de resoluciones de carácter general; sin embargo, la legislación no contempla la declaratoria de nulidad con efectos generales.

Como se expresó en el apartado 2.5 de este capítulo en este juicio el justiciable se encuentra obligado a destruir la presunción de legalidad de la que gozan los actos y resoluciones impugnada, en consecuencia, en el supuesto de que el demandante no logre demostrar alguna de las causales de ilegalidad a las que se refiere el artículo 51 de la ley de la materia, ello conducirá al juzgador a reconocer la validez de la resolución combatida.

En el supuesto de que en el juicio se logre demostrar que la resolución impugnada contiene un vicio de fondo, operaría el principio de mayor beneficio y producirá una sentencia de nulidad lisa y llana.

Para el caso de que lo que se configure en el juicio sea un vicio de forma como lo es la falta de fundamentación y motivación o por vicios en el procedimiento del que emanó la misma, el Tribunal declarará la nulidad para efectos.

Se considera que el dictado de una sentencia de nulidad para efectos en el proceso contencioso administrativo federal no cumple con el principio constitucional de impartición de justicia pronta y completa por los motivos que se expresan en párrafos subsecuentes.

En efecto, el legislador estableció ciertas causales que ameritan que el sentido del fallo sea de nulidad para efectos, como son los casos en los que los vicios del acto de autoridad consistan en la omisión de los requisitos formales, incluida la ausencia de fundamentación o motivación, o bien las violaciones del procedimiento. En ambos casos el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ordenará la reposición del procedimiento a partir de la violación cometida y/o que se emita una nueva resolución, lo que implica que el justiciable deberá entablar otra contienda en contra de la nueva resolución que se emita.

Este tema amerita realizar dos reflexiones. La primera tiene que ver con el hecho de que en la sentencia definitiva el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ordene a la autoridad reponer el procedimiento del que emanó la resolución combatida y, como consecuencia, se emita una nueva resolución dentro del plazo legal. Esto constituye una oportunidad procesal para la demandada que deja en desventaja a la parte actora en el caso de la impugnación de resoluciones definitivas emanadas del procedimiento de visita domiciliaria.

Lo anterior, porque la fiscalizadora tiene la facultad de revisar de oficio las actas de visita y demás documentación vinculada a éstas y de observar que el procedimiento no se ajustó a las normas aplicables que pudieran afectar la legalidad de la determinación del crédito fiscal, la autoridad podrá, por una sola vez, reponer el procedimiento a partir de la violación formal cometida (CGEUM, 1981/2021, art. 46-VIII).

En efecto el contribuyente tiene la obligación de permitir el despliegue de las facultades de comprobación en su domicilio fiscal y, de existir vicios en el procedimiento la autoridad, sin consecuencia jurídica alguna, puede reponer el mismo a partir de la violación cometida y prolongar el acto de molestia. Aun así, de acreditarse en la etapa jurisdiccional una nueva violación en el procedimiento de fiscalización, la sentencia

ordenará su reposición a partir del vicio cometido y la emisión de una nueva resolución obligándose al gobernado a entablar otro juicio.

La segunda reflexión se relaciona con la causal de ilegalidad consistente en la falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada que produce el dictado de una sentencia de nulidad para el efecto de que la autoridad demandada emita otra resolución en la que se subsane ese vicio.

Como se precisó en el capítulo primero del presente trabajo, el artículo 16 constitucional ordena que todo acto de molestia debe emanar de la autoridad competente y cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación.

La doctrina es basta en torno a identificar los requisitos de legalidad que deben observarse en los actos administrativo, entre otros, el de fundamentación y motivación. Por lo tanto, el litigio en el juicio contencioso administrativo estriba en que el particular se encuentra obligado a destruir la presunción de legalidad de los actos de autoridad. Para ello, deberá demostrar que estos incumplen con los requisitos que se prevén en los artículos 3° de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y 38 del *Código Fiscal de la Federación*, numerales que esencialmente establecen que los actos administrativos deben cumplir con varios requisitos: emanar una autoridad competente; adoptar la forma escrita; y expresar la fundamentación legal y la motivación consistente en señalar las circunstancias de hecho que lo originaron.

Recordemos que, como ya se analizó en párrafos antepuestos, la autoridad al producir la contestación a la demanda se encuentra impedida para variar esos elementos de la resolución combatida.

La necesidad de resolver el fondo de un litigio en un solo juicio, en fondo, ya fue apreciada y resuelta por el legislador en la *Ley de Amparo* en vigor a partir del 3 de abril de 2013. En concreto, en el amparo indirecto contra actos materialmente administrativos; esta legislación permite la ampliación de la demanda, entre otros supuestos, respecto de los fundamentos y motivos complementarios manifestados por la autoridad en su informe justificado (CGEUM, 2013, arts. 111 y 117).

En este procedimiento que rige al juicio de amparo indirecto, el quejoso tiene la posibilidad de ampliar la demanda en aquellos casos en que se reclamen actos

materialmente administrativos que carezcan de fundamentación y motivación o que la que contenga resulte insuficiente.

En este supuesto la autoridad responsable, en su informe justificado, deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado; esto es, deberá subsanar la falta o la insuficiente fundamentación y motivación.

Del informe así rendido se correrá traslado al quejoso para que, en el plazo de 15 días, amplíe la demanda, la cual se limitará a las cuestiones propuestas por la autoridad responsable en el informe justificado, ya sea porque se exprese la fundamentación y motivación del acto inicialmente reclamado o porque se complemente la insuficiencia de estos aspectos.

Con la ampliación que proponga el quejoso se dará vista a la autoridad responsable y al tercero interesado; en su caso, a las diversas autoridades que se señalen en la ampliación difiriéndose la audiencia constitucional (CGEUM, 2013, art 117).

Este procedimiento se asemeja al tratamiento que, respecto a la negativa ficta, existe en el juicio contencioso administrativo federal, que permite la ampliación de la demanda respecto de la fundamentación y motivación que exponga la autoridad al producir la contestación de la demanda (CGEUM, 2005/2017, art 17).

La finalidad de esta medida en el juicio de protección constitucional es la de evitar que, respecto de un mismo acto, puedan instaurarse sucesivos juicios de amparo -como ocurre en el proceso contencioso administrativo federal—, uno por la falta de fundamentación y motivación; y una vez subsanado esto, si se concede el amparo, otro por las violaciones de fondo.

El hecho de que la *Ley de Amparo* obligue a la autoridad responsable a complementar la fundamentación y motivación del acto reclamado al rendir su informe justificado y que respecto de estos aspectos se conceda al quejoso la oportunidad de ampliar su demanda, permite que al dictarse la sentencia el Juez de Distrito analice el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad en el informe con justificación y que ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estime que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración ( CGEUM 2013 art. 124).

La excepción al principio de inmutabilidad con que se trata al acto administrativo en el juicio de garantías, no es contraria al principio de legalidad y seguridad jurídica contemplado en el artículo 16 de Constitucional, sino que lo confirma, porque atiende a que ese acto ya se presume de legal y por ende válido, mientras no se demuestre lo contrario. Por ende, como lo señaló el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, dado que en el juicio de amparo se verifica en vía jurisdiccional el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación, con la observancia de este principio “se establece la posibilidad de que se acaten, previo al dictado de la sentencia, lo que no supone un perfeccionamiento del acto reclamado hasta esa etapa, pues éste gozaba ya de una presunción de legalidad” (SCJN, 2014b).

La excepción al principio de inmutabilidad del acto impugnado no contraviene el derecho a la tutela jurisdiccional. Por el contrario, permite al juzgador constatar que el acto administrativo cumpla con los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación, junto con la complementación que de los mismos realice la autoridad responsable al rendir su informe justificado; se otorga al quejoso la oportunidad de controvertir en su integridad el acto reclamado vía ampliación a la demanda; y la sentencia de concesión del amparo que se emita atenderá a cuestiones sustantivas y no de forma, pues según el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito con ello se evita:

...el dictado de una resolución que atienda sólo a los vicios formales pero que postergue el estudio de los sustantivos, en detrimento del deber de no repetición como subprincipio del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (SCJN, 2014c).

Se considera acertado el procedimiento que respecto de la impugnación de actos materialmente administrativos se despliega en la *Ley de Amparo* vigente, porque en esa labor jurisdiccional se permite un análisis en forma integral de los actos de autoridad en el fondo, lográndose la impartición de justicia completa en un solo proceso.

A fin de evidenciar el problema que representa el dictado de una sentencia de nulidad para efectos en el proceso contencioso administrativo federal, se solicitó en la

Plataforma Nacional de Transparencia, mediante folio 330029622000940, diversa información, entre otros tópicos, respecto de las sentencias definidas dictadas.

De la respuesta obtenida en el oficio UT-SI-1434/2022 de 22 de agosto de 2022, se conoció que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el periodo comprendido del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022 dictó 496,724 sentencias definitivas en los sentidos siguientes (anexo 1):

| <b>SENTIDO</b>       | <b>CANTIDAD</b> |
|----------------------|-----------------|
| Nulidad lisa y llana | 233,863         |
| Nulidad para efectos | 121,579         |
| Nulidad parcial      | 12,054          |
| Validez              | 92,016          |
| Sobresee juicio      | 36,627          |
| Otros                | 585             |
| <b>Total</b>         | <b>496,724</b>  |

La información anterior permite advertir que el Tribunal no identifica los fallos en los que se reconoció un derecho en favor de los particulares, con la imposibilidad de dar exigir su cumplimiento.

Así mismo se aprecian 121,579 sentencias de nulidad para efectos, lo que amerita que la autoridad dicte una nueva resolución en su cumplimiento y como derivación, en su contra el gobernado debe entablar un nuevo juicio, de ahí que se afirme que en este aspecto la justicia que se imparte en el juicio contencioso administrativo federal no logra ser pronta ni completa como lo ordena el artículo 17 Constitucional ni este juicio constituye un recurso efectivo para lograr que la administración pública ajuste su actuación a derecho.

La declaratoria de nulidad de la resolución impugnada con el reconocimiento de un derecho subjetivo y la condena a la autoridad al cumplimiento de una obligación correlativa permite apreciar un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, porque la decisión no se limita a la mera declaratoria de nulidad o validez del acto impugnado.

Otra causal de ilegalidad que amerita que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución controvertida es cuando en el juicio se logra demostrar que la resolución administrativa impugnada dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, esto es por desvío de poder.

En este supuesto trae como consecuencia que se condene a la autoridad al pago de una indemnización al particular afectado por los daños y perjuicios causados; ello porque el legislador consideró que con esta forma de actual la autoridad comete una falta grave, condena que se configura si la demandada no se allana a las pretensiones de la parte actora (CGEUM, 2005/2017, art. 6).

### *2.11.3. Cumplimiento de las sentencias definitivas*

Los artículos 52, 57 y 58 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* contemplan los lineamientos para el cumplimiento de las sentencias definitivas dictadas en el proceso contencioso administrativo federal.

El primero de ellos alude al plazo con que cuentas las autoridades demandadas para tales efectos, así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

La sentencia de nulidad para efectos o de nulidad con reconocimiento de un derecho implica para la demandada el deber de cumplirla en el plazo de cuatro meses en el juicio ordinario y de un mes en el juicio sumario, como se plasmó previamente, contados a partir de que el fallo quede firme.

El incumplimiento en los plazos señalados deriva en la preclusión del derecho de la autoridad para emitir una nueva resolución, salvo en los casos en los que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación o le reconozca un derecho, caso en el que el incumplimiento configura en favor del gobernado el derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado (CGEUM, 2005/2017, art. 52).

El artículo 57 en su primer párrafo establece la obligación de cualquier autoridad que daba intervenir, para el logro de la ejecución de una sentencia, de dar cumplimiento a la misma, con independencia de que hubieren sido o no demandadas en el juicio.

Ese numeral establece los parámetros de actuación de las autoridades al dar cumplimiento al fallo que declare la nulidad de la resolución combatida.

Dependiendo de la causal de ilegalidad que hubiere originado la nulidad de la resolución impugnada en el juicio, las consecuencias serán:

- a) Tratándose de la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución declarada nula, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución siempre que no hayan caducado sus facultades.
- b) Si el vicio de la resolución hubiera sido de forma o por vicios del procedimiento, la demandada podrá reponer el procedimiento subsanando el vicio que produjo su nulidad o bien, lo que debe realizarse en el plazo previsto en la norma (cuatro meses o un mes dependiendo de la vía en que se hubiera substanciado el juicio en la vía ordinaria o sumaria, respectivamente).
- c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto el fondo, no podrá emitirse una nueva resolución, salvo que en la sentencia así se indique, sin que el dictado de una nueva resolución pueda producir un mayor perjuicio a la parte actora.
- d) Cuando la nulidad se declare por desvío de poder, la autoridad demandada queda impedida para dictar una nueva resolución, salvo que en la sentencia definitiva a si se ordene.
- e) En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad deberá cumplirla, lo que deberá realizarse en el plazo de cuatro meses o un mes dependiendo de la vía en que se hubiera substanciado el juicio.

En el supuesto identificado en el inciso a) el justiciable no obtiene justicia completa, pues no obstante que el juicio haya concluido con el dictado de una sentencia de nulidad, la autoridad competente puede emitir una nueva resolución.

Por lo que respecta al inciso b), ya se explicó que la autoridad siempre puede reponer el procedimiento y emitir una nueva resolución.

En ambos casos, en detrimento del derecho a la tutela judicial efectiva en su aspecto de justicia completa, por los motivos expresados en párrafos previos.

Lo anterior conduce a concluir que solamente el dictado de una sentencia de nulidad cuando la causal hubiera sido por vicios de fondo o bien por desvío de poder impedirá a la autoridad demandada a emitir una nueva resolución.

En el supuesto de la sentencia en la que se condene a la autoridad a reconocer un derecho en favor del particular, su cumplimiento se logra si la demandada, en forma espontánea cumple con lineamientos y en el plazo establecidos en el artículo 57 que ya se analizó.

Cuando esto no ocurre, el artículo 58 del mismo cuerpo normativo regula la queja, figura jurídica a la que la legislación no le otorga tratamiento de recurso, que tiene por objetivo asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, figura jurídica que por su importancia merece un estudio por separado en el inciso siguiente.

Para un mejor entendimiento del tema de tratado en este apartado se resumen las causales de ilegalidad de la resolución impugnada, el sentido de las sentencias que derivan de aquellas y la actuación que asume la autoridad en el cumplimiento de los fallos.

**Tabla 3. Causales de ilegalidad de la resolución impugnada y sus consecuencias**

| <b>Causal de ilegalidad de la resolución impugnada</b>  | <b>Sentido de la sentencia que pone fin al juicio</b>                       | <b>Actuación de la autoridad demandada</b>  |
|---|---|---|
| Ninguna   | Reconocer la validez de la resolución impugnada                             | Continuar con la ejecución de la resolución reconocida como válida.   |
| 1. La incompetencia del funcionario que la emitió, la ordenó o bien tramitó el procedimiento del que esta derivó;   | Nulidad de la resolución impugnada  | La autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución  |
| 2. Cuando se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes, que dicha violación haya trascendido al sentido de la misma o bien ante la ausencia de fundamentación o motivación; | Nulidad de la resolución impugnada para efectos emitir una nueva resolución | Emitir una nueva resolución subsanando la falta de fundamentación y motivación en el plazo de 4 meses en el juicio ordinario o de 1 un mes en el juicio sumario |

| <b>Causal de ilegalidad de la resolución impugnada</b>  | <b>Sentido de la sentencia que pone fin al juicio</b>  | <b>Actuación de la autoridad demandada</b>   |
|---|--|--|
| 3. Vicios del procedimiento que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.  | Nulidad de la resolución impugnada para efectos de reponer el procedimiento y emitir una nueva resolución                              | Reponer el procedimiento a partir de la violación cometida y emitir una nueva resolución en el plazo de 4 meses en el juicio ordinario o de 1 un mes en el juicio sumario. |
| 4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o bien si a la resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas en cuanto al fondo del asunto; | Nulidad  | Acatar las consecuencias de la declaratoria de nulidad.  |
| Cuando se haya dictado en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades   | Nulidad  | Acatar las consecuencias de la declaratoria de nulidad y la condena a la autoridad al pago de una indemnización.   |
| Si lo que reclama la parte actora en el juicio es el reconocimiento de un derecho y se demuestran los extremos de su pretensión   | Nulidad de la resolución impugnada con el reconocimiento del derecho subjetivo reclamado y la condena a la demandada a su cumplimiento | Dejar sin efectos la resolución declarada nula, emitir otra en la que se reconozca el derecho y cubrir las prestaciones derivadas del mismo, en el plazo de 4 meses.       |

Fuente: Elaboración propia con base en CGEUM, 2005/2017 arts. 51, 52 y 57.

La tabla anterior evidencia solamente las sentencias definitivas en las que se reconozca la validez o bien aquellas en las que se declare la nulidad por vicios de fondo o por desvío de las facultades discrecionales de la autoridad demandada o la nulidad con reconocimiento de un derecho ponen fin al litigio, lo que no ocurre con las sentencias de nulidad para efectos.

## 2.12. Queja

La queja se concibió por el legislador con el objetivo asegurar el cumplimiento de las

sentencias definitivas o de suspensión definitiva dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El artículo 58 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* establece que la queja podrá iniciarse de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido el plazo con que cuentan las autoridades para dar cumplimiento a los fallos firmes.

En la queja de oficio el órgano jurisdiccional que hubiera pronunciado la sentencia requerirá a la autoridad demandada para que informe, dentro de los tres días, respecto de su cumplimiento. Transcurrido ese término el tribunal decidirá si hubo incumplimiento de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue (CGEUM 2005/2017 art. 58, fracción I):

- a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario la unidad de medida y actualización, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio, lo que se informará al superior jerárquico.
- b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, el órgano jurisdiccional podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora. De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).
- c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.
- d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

La queja a petición de parte se podrá interponer por el afectado ante el órgano jurisdiccional que dictó la sentencia y procederá en contra de los siguientes actos (CGEUM 2005/2017 artículo 58, fracción II):

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.
- b) La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.
- c) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.
- d) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

A grandes rasgos el procedimiento que se sigue en la queja a instancia de parte inicia con el escrito que el afectado debe presentar ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto o resolución que provocó la queja y para el caso de omisión en el cumplimiento, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

Del escrito se correrá traslado a la autoridad para que rinda su informe dentro del plazo de cinco días, vencido el plazo con informe o sin él se resolverá la queja dentro de los cinco días siguientes.

El artículo que se estudia establece las consecuencias jurídicas que acarrea el incumplimiento de la sentencia o su cumplimiento defectuoso, esencialmente:

- a) En caso de repetición de la resolución anulada, se anulará la resolución repetida se prevendrá la autoridad responsable para que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, se impondrá la multa indicada en párrafos previos y se enviara informe al superior jerárquico
- b) Si se resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

- c) Si la sentencia se cumple concluido el plazo legal se anulará la resolución y se declarará la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

Si el juzgador resuelve que hubo incumplimiento a la suspensión a las medidas cautelares de declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a las mismas.

Del análisis breve del procedimiento de queja se aprecia que el legislador no otorgó al Tribunal Federal de Justicia Administrativa facultades coercitivas para hacer cumplir los fallos, pues las consecuencias jurídicas del incumplimiento se constriñen a la imposición de multas a los servidores públicos.

Con independencia de lo anterior, resulta útil visualizar los casos en los que las autoridades demandadas no dan cumplimiento en forma espontánea a las sentencias definitivas dictadas en el proceso contencioso administrativo o bien a las sentencias interlocutorias de suspensión.

Para ello de la respuesta contenida en el oficio UT-SI-1434/2022 de 22 de agosto de 2022, se conoció que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el periodo comprendido del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022:(anexo 1):

- a) No tiene identificado el número de quejas se realizaron de manera oficiosa por el juzgador para hacer cumplir sus fallos, ni cuantas de ellas se formularon a instancia de parte. La información obtenida solamente refiere a la tramitación de 55,722 quejas sin especificar si se refieren a incumplimiento o defecto en el cumplimiento. Este dato denota la imposibilidad de dar seguimiento a los fallos en los que el particular ha obtenido una nulidad con reconocimiento de un derecho y la forma en que la autoridad dio cumplimiento.
- b) El Tribunal no proporcionó información relativa a las multas impuestas a los servidores públicos omisos en el cumplimiento de las sentencias.
- c) En los procedimientos de queja se han emitido 3,975 acuerdos en los que la autoridad demandada no dio cumplimiento espontáneo a la sentencia lo que ameritó que se hiciera un requerimiento a su superior jerárquico.

- d) El Tribunal no tiene registros de casos en los que el cumplimiento extemporáneo de un fallo favorable al particular ameritó que se condenará a la autoridad al pago de la indemnización correlativa.
- e) El Tribunal no tiene registros de comisiones a servidores públicos jurisdiccionales para obligar a la autoridad a dar cumplimiento a una sentencia.
- f) El Tribunal ha dictado 129,489 sentencias de queja en las que se evidenció el incumplimiento en que incurrir las autoridades demandadas a las sentencias de suspensión otorgadas.

Sobre el tema se comparte el criterio del Pleno del Primer Circuito, plasmado en la sentencia que resolvió la contradicción de tesis 12/2019 (SCJN 2021), en la que a la luz del artículo 17 Constitucional se analizó el contenido del artículo 58 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*.

En ese fallo, de manera sucinta se destacó que el juicio contencioso administrativo federal en México se encuentra severamente afectado en su eficacia, por el sistemático incumplimiento a las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en que incurrir las autoridades administrativas, a pesar de que se agote el procedimiento contemplado en el referido artículo.

El propio tribunal pleno subrayó la ausencia de un verdadero mecanismo coercitivo para la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, más allá de la imposición de las multas y la vista a los superiores jerárquicos y la contraloría interna de la dependencia correspondiente y acentuó que con frecuencia las autoridades administrativas no acatan las sentencias dictadas en los juicios contenciosos administrativos federales, porque saben que no existen verdaderas formas coercitivas para hacer cumplir un fallo de nulidad, como sí los prevé, por lo contrario, la *Ley de Amparo*.

Motivos por los cuales, en concordancia con el criterio del plasmado en la jurisprudencia del Pleno del Primer Circuito se estima que la queja incumple con los principios contenidos en el artículo 17 constitucional, consistente en la existencia de un recurso efectivo en favor de los gobernados.

Todo lo anterior confirma la necesidad de armonizar el juicio contencioso administrativo federal a los cánones internacionales para lograr su efectividad,

concretamente al derecho al recurso judicial efectivo previsto en el artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Desafortunadamente ese criterio no se compartió por la Segunda Sala de la SCJN al resolver la contradicción de tesis 306/2021 (SCJN 2022) por lo que la jurisprudencia emanada de ese fallo obliga al gobernado a agotar la queja previamente a acudir al juicio de amparo para lograr el cumplimiento de una sentencia firme dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

### *2.13. Recurso de revisión*

El recurso de revisión se concibió por el legislador para impugnar sentencias emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten o nieguen el sobreseimiento, en los juicios de nulidad en que se controvertan resoluciones cuya cuantía exceda de 3500 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de su emisión y, que sean de importancia y trascendencia (CGEUM, 2005/2017, art. 63).

Este medio de impugnación no procede en contra de las sentencias definitivas emitida en el juicio sumario. Pues como lo indicó la Segunda Sala de la SCJN sería un contrasentido que el legislador estableciera este recurso previsto en la vía ordinaria -cuya esencia es excepcional atendiendo a la importancia y trascendencia del asunto- en la vía sumaria que se creó para la resolución de asuntos comunes, recurrentes y de resolución sencilla (SCJN 2013d).

### *2.14. Cuestiones de derecho constitucional procesal no reguladas en el proceso contencioso administrativo federal en México*

En este apartado se destacan las figuras jurídicas que tienen reconocimiento en el derecho constitucional procesal que no están contempladas en proceso que se estudia. En concreto, el derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, las acciones colectivas y los mecanismos alternativos de solución de las controversias.

#### 2.14.1. *El derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado*

En el capítulo primero de este trabajo se analizó el derecho humano a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado contemplado en el artículo 8.2, inciso e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derecho que es aplicable en la determinación de las obligaciones administrativas y fiscales.

Este mismo derecho está regulado en el artículo 17 constitucional como obligación de la federación y las entidades federativas de garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad.

La *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* carecen de la regulación de una figura similar.

A fin de dejar evidencia de la pertinencia de su regulación en esta legislación, resulta conveniente explorar la manera en que se ha abordado ese tema en México en cuerpos normativos distintos del penal, como son: la *Ley Orgánica de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente*, la *Ley Federal de Defensoría Pública* y el *Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo*.

La primera ley tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con el fin de garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones (CGEUM, 2006/2022, art. 1°).

Los servicios que presta la procuraduría son gratuitos y el servicio de representación al contribuyente, para promover a su nombre los medios de defensa a los que tiene alcance en contra de la resolución emitidas por las autoridades fiscales federales, se limita a los asuntos cuyo monto no exceda treinta veces la Unidad de Medida y Actualización (CGEUM, 2006/2022, art. 3 y 5).

La *Ley Federal de Defensoría Pública* instaaura el servicio gratuito de defensa y asesoría que proporciona el Instituto Federal de Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica.

El acceso a ese servicio no es general, sino limitado a personas desempleadas y que no perciban ingresos; los trabajadores jubilados o pensionados y cónyuges; los trabajadores eventuales o subempleados; los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en sus bases generales de organización y funcionamiento; a los indígenas; y, excepcionalmente, a personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios, así como a las personas que dispongan los tribunales federales en materia laboral, en términos de la normatividad aplicable. Además, esta prestación debe otorgarse previos estudios socioeconómicos que se realicen a los interesados (CGEUM, 1998/2022, arts. 14 y 15).

El *Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo* contempla la figura del defensor jurídico. Entre sus atribuciones se encuentran las de desahogar las consultas que le sean formuladas por los particulares en materia administrativa y fiscal, asesorarlos y representarlos en los procesos que se tramiten ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. Estos servicios son gratuitos y condicionados a que los particulares carezcan de abogado particular y que se demuestre no estar en condiciones de retribuir sus servicios (CEM, 2007/2019, art 144).

Lo hasta aquí expuesto permite demostrar que el legislador federal no ha acatado la obligación que imprimen los artículos 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 Constitucional de concretar en el Contencioso Administrativo Federal el derecho de los particulares a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, irrenunciable cuando éste no se nombre por el particular, de manera que ejerza asistencia y representación legal amplia, idónea y oportuna.

#### 2.14.2. *Acciones colectivas*

El proceso contencioso administrativo federal no contempla las acciones colectivas no obstante que en él es factible impugnar acuerdos, decretos o resoluciones de carácter general, distintos de los reglamentos, por virtud de su entrada en vigor o bien en forma conjunta con la resolución en la que tuvo lugar el primer acto de aplicación, resoluciones generales que pueden afectar al interés jurídico de diversos grupos sociales.

Ciertamente el artículo 17 Constitucional en su cuarto párrafo establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir las leyes que regulen las acciones colectivas, sin embargo, tales acciones no se han extendido al litigio contencioso administrativo no obstante la necesidad de tutelar las pretensiones cuya titularidad le corresponda a una colectividad.

Como ya se explicó en acápites previos, el derecho de acción en el contencioso administrativo se restringe a la afectación del interés jurídico y el interés difuso solamente en materia ambiental.

Para el caso de que una resolución afecte a dos o más personas, cada una de ellas debe promover su propio juicio. La ley de la materia exige que en cada demanda aparezca un solo demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda y a través de un representante común (CGEUM 2005/2017 art. 14).

En la demanda que promuevan dos o más personas sin observarse esta regla, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

#### *2.14.3. Mecanismos alternativos de solución a los litigios*

Al momento en que se elabora el presente trabajo de investigación el proceso contencioso administrativo federal no se contemplan estos mecanismos, no obstante, resulta útil indicar que el *Código Fiscal de la Federación* contempla una figura similar como es el acuerdo conclusivo.

Si bien ese cuerpo normativo no lo denomina como un medio alternativo de solución a las controversias, lo cierto es que de los artículos que regulan al acuerdo conclusivo (CGEUM 1981/2012 art. 69-C al 69-H) se puede apreciar como un medio alternativo que puede llevar a solucionar anticipada de los conflictos entre las autoridades fiscales y el contribuyente, teniendo como característica esencial la participación de la

Procuraduría de Defensa del Contribuyente como intermediaria, facilitadora y testigo del procedimiento.

Su procedencia se limita a los procedimientos de fiscalización contemplados en el artículo 42, fracciones II, III y IX de dicho código, esto es, la revisión de gabinete, visita domiciliaria y revisión electrónica, cuando los contribuyentes no estén de acuerdo con los hechos u omisiones asentados en la última acta parcial, en el acta final, en el oficio de observaciones o en la resolución provisional, que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales.

Los contribuyentes podrán solicitar la adopción del acuerdo conclusivo en cualquier momento, a partir de que dé inicio el ejercicio de facultades de comprobación y hasta dentro de los veinte días siguientes a aquél en que se haya levantado el acta final, notificado el oficio de observaciones o la resolución provisional.

De lograrse el acuerdo conclusivo entre las partes, se permite al contribuyente modificar o subsanar algunos elementos de los hechos u observaciones detectadas en conceso con la autoridad tributaria, lo que representa una regularización de su situación fiscal pactada, previamente a la emisión de la resolución definitiva.

Esta figura jurídica constituye un buen ejemplo para proponer cualquier institución similar en el contencioso administrativo federal en México para lograr la solución de las controversias de manera alternativa y así dar cumplimiento al mandato contemplado en el artículo 17 Constitucional.

El 26 de enero de 2026 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*, que define a estas figuras jurídicas como los procedimientos no jurisdiccionales cuyo objeto consiste en propiciar la avenencia entre las partes de manera voluntaria, pacífica y benéfica para ambas partes, a través de concesiones recíprocas, en una controversia o conflicto presente o futuro (CGEUM 2024, art 5).

Esta disposición indica que estas formas de resolución en el ámbito administrativo, aplicables durante la substanciación de los procedimientos en materia de justicia administrativa o en ejecución de sentencias, se encuentra condicionados a que la materia del conflicto sea susceptible de transacción y previo dictamen técnico jurídico de la

participación de órgano administrativo competente, con excepción del arbitraje en materia de justicia administrativa (CGEUM 2024, art 115).

La ley general otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa atribuciones, entre otras, para crear los centros públicos de mecanismos alternativos de solución de controversias (CGEUM 2024 art 117).

El artículo segundo transitorio indica que el Congreso de la Unión contará con un plazo máximo de un año para expedir las actualizaciones normativas correspondientes, por lo que habrá que esperar ese plazo para conocer la normas que permitan su implementación.

### 2.15. Reflexiones capitulares

El proceso contencioso administrativo federal en México es el medio de defensa que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene por objetivo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

Se rige por la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

El juicio procede en contra de las resoluciones definitivas, que como competencia material establece el artículo 3° de la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

La litis en el contencioso administrativo se centra en el análisis de legalidad de los actos de las autoridades administrativa y fiscales federales que causan una afectación al gobernado, a la destrucción de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos y fiscales y en su caso, al control difuso de constitucionalidad y de convencional inaplicando las leyes secundarias.

Uno de los principios que rigen a este proceso es el principio de litis abierta que permite al justiciable expresar conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo previo, principio que no representa una nueva oportunidad para aportar las pruebas que no fueron exhibidas en el procedimiento de origen o en el recurso, lo que se estima violatorio del derecho de probar inmerso en el derecho al debido proceso.

El proceso contencioso administrativo federal en México se caracteriza por la asimetría existente entre las partes, en donde la Administración Pública está dotada de ciertos privilegios visibles en distintas etapas del proceso, como son la presunción de legalidad de las resoluciones combativas, la diferencia de plazos para la presentación de la demanda, el gobernado se enfrenta a distintas autoridades en su carácter de demandadas cuando se controvierten resoluciones en materia fiscal federal con diversas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones, vulnerándose el principio de igualdad procesal.

La *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* contempla cuatro tipos de juicios: tradicional o en papel, en línea, ordinario, sumario y de resolución exclusiva de fondo, lo que ha abonado a que la justicia que se imparte se acerque a ser expedita.

El plazo para la presentación de la demanda para el gobernado es de 30 días, en cambio cuando la autoridad asuma el carácter de parte actora el plazo para tal efecto es de 5 años. La discrepancia en esos plazos, obedece a que la autoridad persigue anular resoluciones que afectan a la colectividad.

Uno de los principales hallazgos en el presente capítulo es que, en tratándose de la impugnación de resoluciones en materia fiscal federal, el particular no se encuentra obligado a agotar el juicio contencioso administrativo previamente a acudir al juicio de amparo, por establecerse mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los efectos de la resolución impugnada. El requisito consistente en que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto impugnado no es un requisito para obtener la suspensión en el juicio de amparo, lo que actualiza una excepción de procedencia del juicio de garantías.

La contestación de la demanda en el juicio contencioso administrativo federal se rige por el principio de inmutabilidad de la resolución impugnada, lo que impide a la autoridad cambiar los fundamentos de derecho en que se sustentó la misma. Esta cuestión ha sido superada en el juicio de amparo indirecto contra actos materialmente administrativo que establece una excepción al principio de inmutabilidad de tales resoluciones, permitiendo a la autoridad responsable completar en esos aspectos del acto reclamado al momento de rendir su informe justificado. Esto genera la concentración

de la controversia en un solo juicio y la resolución en el fondo de los litigios, evitando el dictado de sentencias de nulidad para efectos, por lo que se considera conveniente establecer este tratamiento en el proceso que se estudia a fin de hacer efectivo el derecho a la impartición de justicia completa.

Dependiendo de la causal de ilegalidad que se configure en la resolución impugnada, las sentencias definitivas podrán ser de reconocimiento de validez, de nulidad, de nulidad para efectos o de nulidad con reconocimiento de un derecho.

Se estima que las sentencias de nulidad para efectos que permiten a la autoridad reponer el procedimiento o emitir una nueva resolución no cumplen con el derecho humano a la impartición de justicia completa ni de acceso a un recurso efectivo, dado que la nueva resolución que se emita en cumplimiento obliga al gobernado a entablar un nuevo juicio.

La legislación secundaria aplicable no otorga facultades coercitivas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para hacer cumplir sus fallos, pues aún agotada la queja, que es el medio que el legislador concibió para tal efecto, las consecuencias del incumplimiento de las sentencias consiste en la imposición de multas a los servidores públicos omisos, dar vista al superior jerárquico y al órgano interno de control, excepcionalmente el incumplimiento de la sentencia conduce a condenar a la autoridad demandada al pago de una indemnización.

Entre las cuestiones de derecho constitucional que no se prevén en el proceso contencioso administrativo federal en México destacan el derecho de los particulares a ser asistido por un defensor proporcionado por el estado, las acciones colectivas y los mecanismos alternativos de solución de las controversias, estas últimas actualmente limitadas a litigios susceptible de transacción y en espera de la normativa que permita la aplicación de la Ley General e Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

## Capítulo 3

### **Comparación del Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**

SUMARIO: 3.1. *El derecho a la impartición de justicia en la Constitución de la República de Costa Rica.* 3.2. *Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica.* 3.3. *La jurisdicción administrativa y civil de hacienda.* 3.4. *Capacidad procesal y partes en el juicio.* 3.5. *Medidas cautelares.* 3.6. *Objeto del proceso.* 3.7. *Demanda* 3.8. *Conclusión del proceso con el emplazamiento.* 3.9. *Proceso de trámite preferente.* 3.10. *Contestación de la demanda.* 3.11. *Conciliación intraprocesal.* 3.12. *Oralidad y proceso por audiencias* 3.13. *Sentido de las sentencias definitivas* 3.14. *Ejecución de las sentencias.* 3.15. *Reflexiones capitulares.*

En el presente capítulo se da cumplimiento al tercer objetivo específico del proyecto de investigación consistente en comparar el *Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica* con la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. Se identifican las figuras jurídicas de aquella legislación que puedan aportar alternativas para la armonización del juicio contencioso administrativo federal con el derecho con el derecho constitucional procesal mexicano, incluido en este la tutela jurisdiccional efectiva y los derechos humanos de protección judicial y garantías judiciales previstos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Se enfatiza en las características de la justicia administrativa en Costa Rica, como son la naturaleza, extensión y límites, las medidas cautelares, las formas alternativas de solución de las controversias, las sentencias que ponen fin al proceso y la ejecución de los fallos firmes dictados en los procesos contencioso-administrativos y civiles de

hacienda, resaltando, en su caso, las diferencias existentes entre esta legislación y la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*.

Previo al estudio del *Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica*, se mencionan las bases constitucionales de la justicia administrativa en ese país que permitirán comprender las diferencias existentes entre las legislaciones de ambos países.

### *3.1. El derecho a la impartición de justicia en la Constitución de la República de Costa Rica*

El derecho genérico de impartición de justicia se concibe en el artículo 41 de la Constitución de la República de Costa Rica que señala que: *ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.*

En concreto, la jurisdicción contencioso- administrativa en Costa Rica se establece en el artículo 49 de la propia Constitución como atribución del Poder Judicial. Tiene por objeto garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos en esa instancia, el propio numeral señala que la ley de la materia protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.

Por su parte el numeral 153 de la misma Constitución reserva al Poder Judicial, la facultad de conocer, entre otros, de las causas contencioso administrativas, resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesaria.

Sobre el tema el autor Aldo Milano Sánchez (2020, p. 6), señala, esencialmente, que en lo contencioso administrativo, a diferencia de la jurisdicción constitucional, se examina, en contraste, si hay o no quebranto de derechos subjetivos o intereses legítimos, producto de conductas que violan la Ley y otras normas de menor rango que la Constitución y se evalúa si se ha producido o no una ilegalidad a la hora de adoptar

una disposición reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo u otras administraciones con potestad reglamentaria.

Se aprecia que al igual que en México, el objeto de esta jurisdicción es el análisis de legalidad, que no de constitucionalidad del acto administrativo.

De lo expuesto se colige que la diferencia, en la concepción constitucional en México, estriba en que este medio de defensa se limita a las controversias que se susciten entre los gobernados y la administración pública federal, excluyéndose los actos materialmente administrativos de otros poderes.

### 3.2. *Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica*

El *Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica* (Ley número 8508, de 24 de abril de 2006) entró en vigor el 1 de enero de 2008, según se advierte de su artículo 222.

En opinión de Jinesta (2009, p. 413) esta legislación “introduce una serie de innovaciones en la justicia administrativa para lograr un control plenario y universal de la legalidad de la función administrativa, suprimiendo privilegios formales de las administraciones públicas y procurando establecer un proceso simétrico”.

Jinesta (2009, p. 414) sostiene, esencialmente, que a diferencia de la abrogada Ley Reguladora de la Justicia Contencioso-Administrativa de 1966, que establecía un proceso contencioso-administrativo revisor u objetivo o meramente anulatorio, el nuevo Código del 2006 establece una jurisdicción predominantemente subjetiva, plenaria y universal que pretende controlar todas las formas de manifestación de la función o conducta administrativa, tanto la actividad formal como las actuaciones materiales, las omisiones formales y materiales y en general las relaciones jurídico administrativas.

Valerio (2008, p. 7) realiza un resumen de los principios y líneas rectoras del entonces proyecto ley, de las cuales se destacan las pertinentes para el objeto de estudio de la presente investigación:

- a) Debido proceso y sana crítica;
- b) Igualdad procesal entre el administrado y la Administración Pública, como una balanza o igualdad procesal.

- c) Apoderamiento competencial del juez.
- d) Apertura de la legitimación activa y pasiva la cual se muestra amplia para casi cualquier administrado.
- e) Apertura de la capacidad procesal.
- f) Alcance extensivo para las medidas cautelares.
- g) Oralidad, basada en principios como mediación, contradicción y concentración de la prueba.
- h) Fortalecimiento de medidas alternativas de resolución de conflictos.
- i) Principio de especialidad conciliatoria.
- j) Refuerzo del control objetivo del ordenamiento jurídico.

Para Valerio (2008, p. 9) este código representa un instrumento de garantía contra cualquier abuso de poder por parte de la Administración Pública y constituye una nueva administración de justicia orientada hacia la persona y sus necesidades y no en función de sí misma, un proceso subjetivo (a las personas) y no objetivo (al acto).

### 3.3. *La jurisdicción administrativa y civil de hacienda*

El Código Procesal Contencioso Administrativo Costarricense concretamente en el Título I, denominado de la jurisdicción administrativa y civil de hacienda, establece en su Capítulo I, la naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción administrativa y en el capítulo II, lo relativo a los órganos que imparten justicia en esta materia.

Por lo que ve al primer tema la jurisdicción contencioso administrativa en Costa Rica tiene por objeto: tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa (artículo 1°).

El artículo 1° de esa legislación indica qué debe entenderse por Administración Pública, esto es: a) La Administración central, b) los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas y c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de derecho público.

En esta jurisdicción los motivos de ilegalidad de un acto administrativo comprenden cualquier infracción, por acción u omisión al ordenamiento jurídico, incluso, la desviación de poder (artículo 1.2).

Destaca que serán de conocimiento y resolución de la jurisdicción contencioso administrativa las conductas o relaciones regidas por el derecho público, aunque provengan de personas privadas (artículo 2, inciso e).

Lo expresado permita adelantar que la impartición de justicia en aquel país no se limita al análisis de legalidad de resoluciones definitivas como ocurre en el caso mexicano, sino a restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al derecho administrativo incluso de los actos materialmente administrativos emanados de poderes diversos al ejecutivo, incluso los de particulares que actúen como tal.

Jinesta (2009, p. 416) afirma que con este código “se reduce y controla a su mínima expresión las potestades discrecionales porque contiene varias normas que ponen de manifiesto esta tendencia a reducir a cero la discrecionalidad”.

Respecto de los órganos jurisdiccionales competentes encontramos (artículo 6):

- a) Los juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.
- b) Los tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.
- c) El Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda.
- d) La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda se integra con jueces que realizan diversas funciones, los cuales se identifican en la legislación como jueces tramitadores, jueces conciliadores, jueces de fondo y jueces ejecutores, estos últimos encargados de hacer cumplir las decisiones del tribunal, respecto de sus atribuciones se profundizará en el apartado de cumplimiento de sentencias de párrafos posteriores.

El hecho de que en el propio *Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica* se establezcan cuáles son los órganos jurisdiccionales competentes, concentra en un solo cuerpo normativo el estudio de esta institución y proporciona certeza al justiciable pues le permite conocer ante qué tribunal podrá acudir a presentar su demanda y

posteriores recursos procesales, consecuentemente evita la remisión a dos cuerpos normativos distintos como ocurre en México, al establecerse la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y procedencia del juicio un en su ley orgánica y no en la propia ley adjetiva.

### 3.4. *Capacidad procesal y partes en el juicio*

Este tema se contempla en el Capítulo I, Título II, denominado de las Parte en el juicio que se integra de artículos 9 al 18 del Código que se analiza.

En síntesis, se otorga capacidad procesal, además de aquellos que resulten afectados por el acto administrativo, a los menores de edad cuando puedan hacerlo en forma directa, sin necesidad de que concurra su representante y a los grupos, las uniones sin personalidad o los patrimonios independientes o autónomos, afectados en sus intereses legítimos, sin necesidad de estar integrados en estructuras formales de personas jurídicas.

En tanto que la legitimación de los particulares para demandar la tienen:

- a) Quienes invoquen la afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos.
- b) Las entidades, las corporaciones y las instituciones de Derecho público, y cuantas ostenten la representación y defensa de intereses o derechos de carácter general, gremial o corporativo, en cuanto afecten tales intereses o derechos, y los grupos regidos por algún estatuto, en tanto defiendan intereses colectivos.
- c) Quienes invoquen la defensa de intereses difusos y colectivos.
- d) Todas las personas por acción popular, cuando así lo disponga expresamente, la ley.
- e) La Administración, cuando se haya causado un daño o perjuicio a los intereses públicos, a la Hacienda Pública, y para exigir responsabilidad contractual y extracontractual.

Las disposiciones reglamentarias podrán impugnarse por quienes ostenten algún interés legítimo, individual o colectivo, o algún derecho subjetivo, sin que se requiera acto de aplicación individual.

Cualquier interesado que haya sido afectado en sus intereses legítimos o derechos subjetivos, podrá pedir la declaratoria, el reconocimiento o el restablecimiento de una situación jurídica, con reparación patrimonial o sin ella.

La legitimación para demandar se otorga a la Defensoría de los Habitantes y, en materia de Hacienda Pública, la Contraloría General de la República, cuando pretenda asegurar o restablecer la legalidad de las actuaciones u omisiones sujetas a su fiscalización o tutela y la Administración podrá impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando el superior jerárquico supremo haya declarado, en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos.

Observándose de lo antes expuesto que la legitimación activa en la justicia administrativa en aquel país no se limita, como ocurre en México, a la afectación del interés jurídico.

Como parte demandada se considerará:

- a) La Administración Pública autora de la conducta administrativa objeto del proceso, y cuando esta emane de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, la parte demandada será el Estado.
- b) Los órganos administrativos con personalidad jurídica instrumental, en tanto sean autores de la conducta administrativa objeto del proceso, conjuntamente con el Estado o el ente al que se encuentren adscritos.
- c) Las personas físicas o jurídicas que hayan derivado derechos e intereses legítimos de la conducta administrativa objeto del proceso.
- d) Cualquier otra persona que haya sido llamada al proceso como responsable, en su carácter funcional o personal.
- e) La Contraloría General de la República conjuntamente con el estado.

Un tema distinto a la legislación Mexicana es que en aquel país la representación y defensa de la Administración central, de los Poderes del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República, corresponderá a la Procuraduría General de la República, en tanto que la representación y defensa de las entidades descentralizadas o de los particulares, se regirá, respectivamente, por las leyes especiales o por la legislación común (artículos 16

y 17), a diferencia de lo que ocurre en México en donde no existe una sola entidad encargada de la defensa de la administración pública, sino que a cada autoridad administrativa susceptible de ser demandada, en su reglamento, se le ha otorgado la competencia para emprender su defensa en el juicio.

### *3.5. Medidas cautelares*

En este tópico en la legislación costarricense el legislador optó por un régimen innominado de dichas medidas que permiten al juez determinar, a instancia de parte, las medidas provisionales necesarias para la protección del objeto del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia, las cuales podrán ser adoptadas incluso antes de iniciado el proceso (artículo 19).

Podrán contener la conservación del estado de cosas, o bien, efectos anticipativos o innovativos, mediante la regulación o satisfacción provisional de una situación fáctica o jurídica sustancial. Por su medio, el tribunal o el juez respectivo podrá imponerle, provisionalmente, a cualquiera de las partes del proceso, obligaciones de hacer, de no hacer o de dar (artículo 20). Con esta concepción se superan las tradicionales medidas suspensivas del acto administrativo controvertido.

Se otorgarán siempre que se cumplan determinados presupuestos entre los que destacan el que la ejecución o permanencia de la conducta sometida a proceso, produzca graves daños o perjuicios, actuales o potenciales, de la situación aducida, y siempre que la pretensión no sea temeraria o, en forma palmaria, carente de seriedad (artículo 21).

Para otorgar o denegar alguna medida cautelar el juzgador deberá ponderar el principio de proporcionalidad, la eventual lesión al interés público, los daños y los perjuicios provocados con la medida a terceros, así como las posibilidades y previsiones financieras que la Administración Pública deberá efectuar para la ejecución de la medida cautelar (artículo 22).

Destacan en el artículo 23 las medidas provisionalísimas que el juzgado, de oficio o a instancia de parte, podrá adoptar de manera inmediata. Estas consisten en medidas transitorias cuya función es asegurar la consecución efectiva de la cautela principal.

Las medidas provisionales en aquel país son extensas a diferencia de las medidas cautelares y a la suspensión, que en sus vertientes de provisionales y definitivas se contemplan en el *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* en México, con la diferencia de que estas solamente se proveerán a petición de parte, apreciándose una protección más amplia al justiciable en el Código de Costarricense dada su adopción oficiosa.

### 3.6. Objeto del proceso

El artículo 31, primer párrafo, establece como regla general el agotamiento facultativo de la vía administrativa con algunas salvedades como son la materia municipal y la contratación administrativa, en el primer supuesto el tratamiento es idéntico en el caso mexicano con el agotamiento optativo de los recursos administrativos.

El objeto del proceso, como ya se dijo, es la conducta administrativa en general. El artículo 36 del Código de Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica indica que la pretensión administrativa será admisible respecto de lo siguiente:

- a) Las relaciones sujetas al ordenamiento jurídico-administrativo, así como a
- b) su existencia, inexistencia o contenido.
- c) El control del ejercicio de la potestad administrativa.
- d) Los actos administrativos, ya sean finales, definitivos o de trámite con efecto propio.
- e) actuaciones materiales de la Administración Pública.
- f) Las conductas omisivas de la Administración Pública.
- g) Cualquier otra conducta sujeta al Derecho administrativo

El anterior listado evidencia que la legislación tiene como propósito un control de legalidad amplio y no limitado a las resoluciones definitivas expresas o fictas con que se concibe en México a la justicia administrativa.

Los actos administrativos de carácter general serán impugnables a partir del día siguiente de su publicación, inclusive los actos de aplicación de tales disposiciones, aunque la norma administrativa de carácter general no hubiera sido impugnada oportunamente, al igual que ocurre en el caso Mexicano.

### 3.7. *Demanda*

Respecto de este tema se aborda el plazo para la presentación y las pretensiones que se pueden hacer valer en la demanda.

El plazo para la presentación de la demanda será de un año contado a partir del día siguiente al de la notificación o publicación y para el caso del proceso de lesividad a partir del día siguiente de a la firmeza del acto (artículo 39) a excepción entre otros, del proceso en materia tributaria o de lesividad en la misma materia, caso en el que el plazo para incoar el proceso será, para el fondo, igual al que se contemple para la prescripción (artículo 41).

Dado que en este sistema es posible impugnar las conductas administrativas omisivas, no aplica plazo alguno mientras se mantengan tales efectos, (FGR. 2006, p. 115) (comentario al artículo 40, solución no. 841-2009).

Apreciándose el tratamiento de igualdad de las partes para la presentación de la demanda lo que discrepa en el tratamiento que a los particulares -30 días- para la presentación de la demanda y de 5 años que para los mismos efectos se otorga a la Administración Pública Federal en el caso de México.

Respecto de las pretensiones de las partes en el juicio, el artículo 42 indica que el demandante podrá formular cuantas sean necesarias, conforme al objeto del proceso, deja abierta e ilimitadas las peticiones del justiciable, ello con independencia de que el propio numeral señala algunas que podrán solicitarse, entre las que destacan:

- a) la disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico;
- b) la anulación total o parcial de la conducta administrativa;
- c) la modificación o, en su caso, la adaptación de la conducta administrativa;
- d) la condena a la Administración a realizar cualquier conducta administrativa específica;
- e) la condena al pago de daños y perjuicios entre otras.

### 3.8. *Conclusión del proceso con el emplazamiento*

Llama la atención el tratamiento que la legislación da a dos supuestos con los que puede

concluir el proceso, incluso antes de que se corra el plazo para la contestación de la demanda inexistentes en la legislación mexicana.

El primero, cuando el justiciable acude directamente a la instancia jurisdiccional, esto es, sin agotarse la instancia administrativa que es optativa, supuesto en el que el juez tramitador, corre traslado de la demanda y concede el plazo de 8 días previos al emplazamiento, a fin de que el superior jerárquico, confirme, o bien, modifique, anule, revoque o cese la conducta administrativa impugnada, en beneficio del administrado, en caso de silencio continuará corriendo el plazo para dar contestación a la demanda (artículo 31, incisos 3 y 4).

Se considera que con este tratamiento se otorga oportunidad a la autoridad a corregir la conducta administrativa ilícita, evita la persecución del juicio por la satisfacción de las pretensiones del gobernado, pues solamente ante el silencio de la autoridad, por la persistencia del acto administrativo controvertido, se continuará con el proceso.

El segundo, contemplado en el artículo 35, relativo a la impugnación de las omisiones formales o materiales de la administración pública, cuando la parte interesada opte por acudir a la vía jurisdiccional, caso en el que el juzgador concederá al jerarca de la entidad el plazo de quince días para cumplir con la conducta omitida, si la autoridad cumple el proceso concluye.

### *3.9. Proceso de trámite preferente*

La legislación establece un proceso de trámite preferente, para el caso de que el juez tramitador, de oficio o a petición de parte, estime que el asunto revista urgencia o necesidad o es de gran trascendencia para el interés público.

El artículo 60 prevé un procedimiento abreviado para este tipo de asuntos en el que el Juez tramitador remite el expediente al tribunal de juicio, para la celebración de una única audiencia que tendrá prioridad en la agenda del tribunal y la sentencia deber dictarse dentro del plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que se decidió darle trámite preferente al proceso.

Sobre este tema el Tribunal ha dictado diversas sentencias que permiten conocer qué tipo de asuntos se pueden dilucidar en este proceso de trámite preferente.

Uno de ellos es la solicitud de visa por reunificación familiar, dado que la definición del estatus migratorio de un núcleo familiar constituye un aspecto que supone un grado de urgencia, con independencia de que lo que se pretenda en el juicio es la invalidez del acto administrativo, al estar en presencia de asunto que reviste urgencia y necesidad como lo alude el artículo 61, inciso 1, del cuerpo normativo que se analiza (FGR 2006, p. 141).

Otro asunto en el que el tribunal se ha pronunciado respecto de la instrucción preferente es el caso específico de los habitantes de los Ananos de San Rafael de Escazúla, relativa a la acción de nulidad de órdenes de desalojo y la petición al Estado de Costa Rica de dar solución de vivienda a los actores y el pago de daños y perjuicios en razón de las condiciones de vida y riesgo de integridad por el posible deslizamiento de terrenos y taludes cercanos a sus viviendas y la falta de recursos para procurarse otros lugares para vivir (FGR 2006, p. 141).

### 3.10. *Contestación de la demanda*

Presentada la demanda el juez tramitador correrá traslado y concederá un plazo perentorio de quince días para su contestación, este si la parte actora aportó con su demanda copia del expediente administrativo certificada por la Administración, de no aportarse este expediente el plazo para la contestación de la demanda será de treinta días (artículo 63).

Vencido el plazo de la contestación a la demanda si el juez tramitador no ha recibido copia certificada del expediente administrativo, se tendrán por ciertos los hechos expuestos en la demanda, en lo que corresponde a la Administración.

Como en cualquier proceso la legislación establece los requisitos que debe contener el escrito de contestación a la demanda, fundamentalmente, que deberá atenderse a los hechos y si estos se rechazan, se admiten como ciertos, la razones que tenga para oponerse a la demanda y los fundamentos en los que se apoya (artículo 64).

Si el demandado no contesta dentro del emplazamiento de oficio se le declarará rebelde y se tendrá por contestada afirmativamente la demanda en cuanto a los hechos,

sin perjuicio de que pueda apersonarse, en cualquier tiempo, tomando el proceso en el estado en que se encuentre (artículo 65).

En la contestación de la demanda o contrademanda, podrán alegarse todas las excepciones de fondo y así como un listado de defensas previas, entre las que destacan, la falta de competencia del tribunal, la falta de personaría, la litispendencia, la cosa juzgada, la prescripción o la caducidad del derecho cuando sean evidentes y manifiestas (artículo 66).

Una vez contestada la demanda el juez tramitador emitirá una resolución en la que se señalará hora y fecha para la celebración de la audiencia de conciliación y remitirá el expediente al juez conciliador, salvo que las partes por escrito manifiesten su oposición o renuncia, en cuyo caso se fijará fecha y hora para la audiencia preliminar (artículo 70).

### 3.11. *Conciliación intraprocesal*

La conciliación como instrumento de resolución alternativa del conflicto en la justicia administrativa de Costa Rica, otorga a la Administración Pública la posibilidad de acordar con la contraparte, respecto de la conducta administrativa impugnada, su validez y efectos (artículo 72), figura jurídica inexistente en el proceso contencioso administrativo federal en México.

El artículo 3, inciso I), y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de Costa Rica, otorga atribuciones a esa dependencia para proponer y acordar arreglos o convenios durante la tramitación de cualquier proceso. Concretamente la conciliación requerirá autorización escrita del procurador general, del procurador general adjunto o del funcionario en quien estos deleguen.

Sobre el tema Valerio (2008, p. 16) señala que este tema representa un giro importante ya que la administración deberá manifestar su negativa a conciliar, sin escudarla en la imposibilidad, en su opinión la conciliación autorizada por el superior jerarca evitará procesos más largos y costosos para la misma administración.

El juez conciliador se encuentra facultado para convocar a las audiencias que estime pertinentes, así como reunir a las partes de manera conjunta o separada (artículo 74).

De alcanzarse algún acuerdo conciliatorio entre las partes, total o parcialmente, el juez conciliador lo homologará y dará por terminado el proceso (artículo 76). El acuerdo firme de conciliación tendrá el carácter de cosa juzgada material y para su ejecución será aplicable lo relativo a la ejecución de sentencia (artículo 77).

### 3.12. *Oralidad y proceso por audiencias*

La oralidad es una característica del proceso administrativo costarricense, en opinión de Jinesta (2009, p. 423) ha contribuido a humanizarlo y lo ha dotado de una significativa celeridad que resulta congruente con el plazo razonable contemplado en el artículo 8.1 de la *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos* y el artículo 41 de la Constitución Costarricense.

En realidad, el proceso es de una contextura mixta ya que su tramitación, como se apreció en párrafos previos, la demanda y la contestación son por escrito y la oralidad se presenta en las audiencias preliminar y en la de juicio oral y público en la que se decide el litigio.

El artículo 85 de la legislación que se analiza ordena al Juez tramitador asegurar el pleno respeto de los principios de la oralidad, que en opinión de Jinesta (2009, p. 423) integran los subprincipios de inmediación, concentración, celeridad, publicidad e identidad física del juez.

La audiencia preliminar oral tiene por objetivo (artículo 90) resolver, la aclaración y el ajuste de los extremos de la demanda, contrademanda, contestación y réplica cuando a juicio del juez tramitador resulten oscuros o imprecisos.

Así mismo dicha etapa se ocupa de la determinación de los hechos controvertidos que deban ser objeto de prueba, el ofrecimiento de pruebas, desahogo y valoración de las mismas (artículo 94 y 98 inciso 2).

Cumplido el trámite de la audiencia preliminar, el juez tramitador citará de inmediato a las partes para la realización de la audiencia del juicio oral y público (artículo 98, inciso 1), la que se realizará con la presencia de las partes y, cuando corresponda, la de los coadyuvantes, testigos, peritos o intérpretes (artículo 99).

Esta audiencia no se puede suspender, salvo algunos supuestos contenidos en el artículo 100, se realizará sin interrupción, durante las sesiones consecutivas que sean necesarias hasta su terminación, lo que abona a la celeridad del juicio.

Transcurrida la audiencia del juicio oral y público, el Tribunal deliberará inmediatamente y procederá a dictar sentencia. En casos complejos, la sentencia deberá notificarse en el plazo máximo de los quince días hábiles siguientes (artículo 111).

### 3.13. *Sentido de las sentencias definitivas*

El artículo 122 señala que las sentencias de fondo el tribunal deberá pronunciarse respecto de lo siguiente:

- a) Declarar la disconformidad de la conducta administrativa con el ordenamiento jurídico y de todos los actos o actuaciones conexos.
- b) Anular, total o parcialmente, la conducta administrativa.
- c) Modificar o adaptar, según corresponda, la conducta administrativa a las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con los hechos probados en el proceso.
- d) Reconocer, restablecer o declarar cualquier situación jurídica tutelable, adoptando cuantas medidas resulten necesarias y apropiadas para ello.
- e) Declarar la existencia, la inexistencia o el contenido de una relación sujeta al ordenamiento jurídico-administrativo.
- f) Fijar los límites y las reglas impuestos por el ordenamiento jurídico y los hechos, para el ejercicio de la potestad administrativa, sin perjuicio del margen de discrecionalidad que conserve la Administración Pública.
- g) Condenar a la Administración a realizar cualquier conducta administrativa específica impuesta por el ordenamiento jurídico.
- h) En los casos excepcionales en los que la Administración sea parte actora, se podrá imponer a un sujeto de Derecho privado, público o mixto, una condena de hacer, de no hacer o de dar.
- i) Declarar la disconformidad con el ordenamiento jurídico y hacer cesar la actuación material constitutiva de la vía de hecho, sin perjuicio de la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el inciso d) de este artículo.

- j) Ordenar a la Administración Pública que se abstenga de adoptar o ejecutar cualquier conducta administrativa, que pueda lesionar el interés público o las situaciones jurídicas actuales o potenciales de la persona.
- k) Suprimir, aun de oficio, toda conducta administrativa directamente relacionada con la sometida a proceso, cuando sea disconforme con el ordenamiento jurídico.
- l) Hacer cesar la ejecución en curso y los efectos remanentes de la conducta administrativa ilegítima.
- m) Condenar al pago de los daños y perjuicios.

Destaca el supuesto de la sentencia en la que se condena al cumplimiento de una obligación dineraria, supuesto en el cual el fallo incluirá el pronunciamiento sobre la actualización de dicha suma, a fin de compensar la variación en el poder adquisitivo ocurrida durante el lapso que media entre la fecha de exigibilidad de la obligación y la de su extinción por pago efectivo, tomando como parámetro el índice de precios al consumidor (artículo 123).

Por regla general la sentencia producirá efectos entre las partes, salvo el proceso unificado que puede seguirse por la afectación a intereses grupales, colectivos o corporativos (artículo 48) o bien por la anulación de un acto administrativo de alcance general, supuestos en los cuales la sentencia producirá efectos generales *erga omnes*, para lo cual la sentencia firme será publicada íntegramente en el diario oficial (artículo 130).

En los artículos 185 a 188 se establece el proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros.

En este procedimiento la jurisprudencia contenida al menos en dos fallos de casación, podrán extenderse y adaptarse a otras personas, siempre que, en lo pretendido exista igualdad de objeto y causa con lo ya fallado.

Para ello la solicitud deberá dirigirse a la administración demandada, en forma razonada, ante la negativa o la ausencia de resolución el particular podrá acudir, sin más trámite ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo o ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que seguido el procedimiento contemplado en el artículo 186, se emitirá la resolución en la cual se ordenará la

extensión y adaptación de los efectos de los fallos; dicha resolución se hará efectiva por el trámite de ejecución de sentencia.

### 3.14. *Ejecución de las sentencias*

Un tema de suma importancia para el presente trabajo de investigación es la regulación que contiene el *Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica* respecto de la ejecución de las sentencias.

Como se adelantó en párrafos previos, el Tribunal cuenta con un cuerpo de jueces ejecutores, encargados del cumplimiento de las resoluciones firmes, en la forma y en los términos consignados en el propio fallo.

El artículo 155 del propio código otorga al juez executor todos los poderes y deberes necesarios para lograr la plena efectividad y eficacia del fallo firme, quien dictará y dispondrá las medidas adecuadas necesarias para su propia y debida ejecución.

Valerio (2008 p. 17) indica que entre las facultades importantes que este instrumento concede al juez executor destacan: la prevención, la multa, la paralización presupuestaria (siempre que no afecte gestiones sustantivas de la entidad), la denuncia penal, el embargo, la ejecución comisarial, la ejecución directa y coactiva a manos del propio juez.

En efecto el artículo 157 del código que se estudia ordena la ejecución inmediata de la sentencia firme, salvo que el juez executor, en forma fundada otorgue un plazo de hasta tres meses.

Los servidores públicos a quienes se ordene el cumplimiento de las sentencias no podrán excusarse en el deber de obediencia. La violación a las normas relacionadas con el cumplimiento de sentencias producirá responsabilidad administrativa, civil y en su caso penal (artículo 158).

Así mismo el funcionario que incumpla, sin justa causa el requerimiento del juez executor, será sancionado con multa, si esta no es cubierta deberá pagar intereses moratorios hasta que perdure la renuencia (artículo 159).

Entre las facultades del juez executor para hacer cumplir la sentencia, sobresalen para efectos de la presente investigación, además de la imposición de multas

mencionada, el auxilio de la fuerza pública (artículo 156) y de persistir el incumplimiento, el artículo 161 inciso 1, el propio ordenamiento jurídico refiere a tres acciones concretas que se podrán ejecutar -cuando la administración pública con cumpla con los fallos firmes (artículo 176)- que se sintetizan a continuación:

- a) Ejecutar la sentencia requiriendo la colaboración de las autoridades y los agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras administraciones públicas;
- b) Adoptar las medidas necesarias y adecuadas para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente a la conducta omitida, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración Pública condenada;
- c) Para todos los efectos legales, el juez o la autoridad pública requerida por él, se entenderá competente para realizar todas las conductas necesarias, con el objeto de lograr la debida y oportuna ejecución del fallo, todo a cargo del presupuesto de la Administración vencida. El propio juez ejecutor podrá adoptar las medidas necesarias, a fin de allegar los fondos indispensables para la plena ejecución, conforme a las reglas y los procedimientos presupuestarios.

Esta ejecución subsidiaria de la sentencia, con cargo al presupuesto de la autoridad administrativa, se complementa con los lineamientos plasmados en los artículos 166 y 167 que establece el procedimiento a seguir para los casos en que la administración pública sea condenada al pago de una cantidad líquida, supuesto en el que la sentencia firme producirá automáticamente el compromiso presupuestario de los fondos pertinentes para el ejercicio fiscal en que se produzca la firmeza del fallo.

Lo anterior se complementa con la certificación que el juez ejecutor remite al Departamento de Presupuesto Nacional, que constituye el título suficiente y único para el pago respectivo. Aunado a que dicha autoridad o el superior jerárquico supremo de la Administración Pública descentralizada, estará obligado a incluir, en el presupuesto inmediato siguiente, el contenido presupuestario necesario para el debido cumplimiento de la sentencia, so pena de incurrir en responsabilidad civil, penal o disciplinaria, considerandos en el incumplimiento de esta obligación una falta grave en el servicio.

En la ejecución de la sentencia serán embargables a petición de parte y a criterio del juez ejecutor entre otros (artículo 169):

- a) Los de dominio privado de la Administración Pública, que no se encuentren afectos a un fin público.
- b) La participación accionaria o económica en empresas públicas o privadas, propiedad del ente público condenado, siempre que la totalidad de dichos embargos no supere un veinticinco por ciento del total participativo.
- c) Los ingresos percibidos efectivamente por transferencias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional, en favor de la entidad pública condenada, siempre que no superen un veinticinco por ciento del total de la transferencia correspondiente a ese período presupuestario.

Se exceptúan de embargo para efectos de cumplimiento de sentencias, entre otros, (artículo 170) los bienes de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común, tampoco los vinculados directamente con la prestación de servicios públicos en el campo de la salud, la educación o la seguridad y cualquier otro de naturaleza esencial.

La legislación también prevé el supuesto en el acto administrativo no se ajuste a lo dispuesto en la sentencia firme, en perjuicio de la parte interesada, esta última podrá solicitar al juez ejecutor su nulidad, sin necesidad de incoar un nuevo juicio (artículo 175).

### 3.15. *Reflexiones capitulares*

El poder judicial es quien se encarga de la impartición de justicia en Costa Rica a diferencia del sistema en México que la competencia en el mismo tema se otorga a un órgano constitucionalmente autónomo como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Al igual que en México la jurisdicción se centra en el análisis de legalidad que no de constitucionalidad de los actos administrativos, con la diferencia que en México se constriñe a actos administrativos definitivos de la Administración Pública Federal y no extendida a los actos materialmente administrativos y reglamentos, por acción u omisión o desvío de poder como ocurre en Costa Rica.

Se considera como un acierto que en el mismo *Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica* se concentre tanto las normas adjetivas como las relativas

a la competencia de los órganos jurisdiccionales, lo que proporciona certeza jurídica al evitar la remisión a dos cuerpos normativos diversos como ocurre en México al establecerse la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su ley orgánica y en la ley adjetiva lo relativo al proceso.

La apertura de la legitimación activa y pasiva amplia que permite el derecho de acción en el sistema costarricense en contraposición de la limitación existen en México reservándose el derecho de acción a quienes ostenten interés jurídico.

En el tema de las medidas cautelares se aprecia que la legislación costarricense permite al juez conceder las medidas provisionales necesarias para la protección del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia, incluyendo las medidas provisionalísimas que el juez de oficio podrá adoptar de manera inmediata, subrayándose la inexistencia de estas figuras oficiosas en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* en México.

Respecto del plazo para la presentación de la demanda es de un año con independencia de si la parte actora en un particular o la autoridad administrativa (excepto en el ámbito fiscal cuyo plazo es igual de la prescripción). Este tratamiento de igualdad que se otorga a las partes del juicio no se aprecia en el Proceso Contencioso Administrativo en México, pues mientras el particular cuenta con el plazo de treinta días para la presentación de la demanda, en el juicio de lesividad la administración pública cuenta con el plazo de cinco para impugnar una resolución administrativa favorable a los particulares.

Dos formas de concluir el proceso destacan en el código costarricense que abonan a la justicia pronta y expedita.

La primer es la oportunidad que se da a la autoridad, con el emplazamiento, de corregir la conducta administrativa ilícita evitando la prosecución del juicio por la satisfacción de las pretensiones del gobernado o bien, por impugnación de omisiones de la administración pública, en cuyo caso con el juez otorga el plazo de quince días para cumplir con la conducta omitida.

Esto equivale a la figura jurídica de la negativa ficta regulada en el derecho administrativo y fiscal en México, con la diferencia de que en el proceso contencioso administrativo no basta la mera contestación para tener por satisfechas las pretensiones

de la parte actora, pues el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra obligado a estudiar la legalidad en el fondo de la decisión de la autoridad que se plasma en la contestación de la demanda.

La segunda es la conciliación intraprocesal que indudablemente amerita destacarlo en este apartado de reflexiones capitulares, dado que si bien es cierto es una figura jurídica contemplada en el derecho a la impartición de justicia previsto en el artículo 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cierto también resulta que este tópico no se aterriza en la legislación secundaria, en concreto en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, por lo que la conciliación en esta ámbito es inexistente.

La concepción mixta -escrita y oral- del sistema de justicia administrativa costarricense, es más amplia que la sola audiencia oral regulada en el juicio de resolución exclusiva de fondo del Proceso Contencioso Administrativo en México.

Respecto de las sentencias definitivas el Código de Justicia Administrativa en Costa Rica impone al juzgador la obligación de pronunciarse en torno a diversos tópicos que van desde la disconformidad de la conducta administrativa al ordenamiento jurídico, fijar los límites de actuación de la administración pública para su cumplimiento y condena a realizar cualquier conducta específica, la condena a una obligación dineraria, debidamente actualizada, la condena al pago de daños y perjuicio entre otros.

Las sentencias por regla general producirán efectos entre partes, salvo en el proceso unificado en el que, la sentencia beneficiara a intereses grupales colectivos o corporativos por la unión de estos en un solo proceso habiendo identidad de objeto y causa.

Cuando se impugnen un acto administrativo de carácter general los efectos será *erga omnes*, previa publicación del fallo en el diario oficial, este tipo de sentencia es inexistente en el juicio contencioso administrativo en México.

Otro elemento que abona a la justicia pronta y completa es proceso de extensión y adaptación de jurisprudencia a terceros, siempre que lo pretendido exista igualdad de objeto y de causa con lo fallado, igualmente inexistente el sistema de jurisprudencia propio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México.

Se considera que el tema de la ejecución de las sentencias y las atribuciones que con que cuenta el juez ejecutor en el sistema costarricense es el proporciona mayor luz en la presente investigación pues se contrapone totalmente con las limitadas facultades con que cuenta el juzgador mexicano en la figura jurídica de la queja prevista en la ley adjetiva.

## Capítulo 4

### **Efectos de la falta de armonización entre la Constitución y los tratados internacionales que con la legislación secundaria que integran el derecho constitucional procesal**

*SUMARIO: 4.1. Derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México. 4.2. El derecho de protección judicial. 4.3. Garantías judiciales y debido proceso. 4.4. Aspectos del Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica que pueden abonar para que el proceso contencioso administrativo constituya un recurso efectivo. 4.5. Respuesta a la hipótesis. Aspectos de la legislación secundaria desarmonizados con el derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México que impiden que en este proceso se haga efectivo el derecho de protección judicial 4.6. Propuestas de modificación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*

En el presente capítulo se da cumplimiento al cuarto objetivo específico del proyecto de investigación consistente en determinar los requerimientos a cumplir para que el proceso contencioso administrativo federal en México se armonice con el derecho constitucional procesal y se haga efectivo el derecho a la protección judicial.

Para tal efecto en el primer capítulo de este trabajo se indicó que se comparte el concepto de Aguilera en el sentido de que el objeto de estudio del derecho constitucional procesal son las relaciones entre la constitución y proceso jurisdiccional que surgen cuando la primera establece lineamientos, directrices, principios y derechos básicos a los efectos de que el segundo constituya un medio eficaz y justo para la resolución de controversias jurídicas; y cuando el legislador reglamenta dichas disposiciones mediante la expedición de normas adjetivas que instituyen la diversa gama de procesos jurisdiccionales.

En el caso mexicano por mandato del artículo 1° de la norma fundante, el derecho constitucional procesal se integra por las normas que sobre el proceso se contemplan en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México sea parte, concretamente el derecho de protección judicial y las garantías judiciales regulados en la Convención.

Como se expuso en el capítulo segundo, el proceso contencioso administrativo federal en México es el medio de defensa que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tiene por objetivo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

Se rige por la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

El juicio procede en contra de las resoluciones definitivas, que como competencia material establece el artículo 3° de la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

La litis en el contencioso administrativo se centra en el análisis de legalidad de los actos de las autoridades administrativa y fiscales federales que causan una afectación al gobernado, a la destrucción de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos y fiscales y en su caso, al control difuso de constitucionalidad y de convencional inaplicando las leyes secundarias.

#### *4.1. Derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México*

La investigación se inició partiendo de la concepción de la rama del derecho constitucional procesal y su abordaje en el sistema jurídico mexicano, el desarrollo de la indagatoria permitió conocer que existen parámetros específicos que delinear constitucionalmente al proceso contencioso administrativo.

No existe definición doctrinal del derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo en México, éste se deduce del estudio que se emprendió del derecho constitucional procesal en el capítulo primero.

Se propone como definición: Conjunto de relaciones, lineamientos, directrices, principios y derechos básicos establecidos en la constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, que trazan los parámetros que debe contemplar la legislación secundaria a fin de que el proceso contencioso administrativo constituya un recurso efectivo para la resolución de las controversias jurídicas entre la Administración Pública Federal y los gobernados.

El contenido de la rama de estudios que se propone se integra por 3 grupos de derechos:

1. Los concernientes al proceso en general previstos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: a) el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17; b) el derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable regulado en el segundo párrafo del artículo 14; c) el derecho al juez natural contemplado en el artículo 13 y d) la garantía constitucional de legalidad a que se refiere el artículo 16.
2. Las directrices especiales que para el contencioso administrativo se regulan en los artículos 73, fracción XXIX-H, que establece la facultad del Congreso para instituir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en la resolución de las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los gobernados y el recurso de revisión que, como medio de defensa exclusivo de la autoridad administrativa, se contempla como competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en el artículo 104, fracción III, ambos de la Constitución.
3. Los derechos humanos -relativos al proceso- previstos en los tratados internacionales suscritos por México. Concretamente las garantías judiciales y el derecho de protección judicial contemplados en los artículos 8° y 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

#### 4.2. *El derecho de protección judicial*

Previsto en el artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, este derecho consagra el derecho de acceso a la justicia y la obligación estatal de garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia para hacer valer sus derechos.

En la regulación interna este derecho debe cumplir tres características: ser sencillo, rápido y efectivo.

Como se analizó en el capítulo primero de esta investigación, el recurso no puede considerarse efectivo cuando por las condiciones generales del país o por las circunstancias particulares del caso resulte ilusorio, sea porque su inutilidad haya sido demostrada en la práctica, porque el poder judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad; porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia.

Este derecho se vincula estrechamente con el derecho a la jurisdicción a que contrae el 17 de la Constitución, con la particularidad de que en la concepción nacional la impartición de justicia debe cumplir con las características de ser pronta completa e imparcial, se compone de el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales y el derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal. Contempla el principio de mayor beneficio, la solución de conflictos sobre los formalismos procedimentales, obliga al Congreso a expedir leyes que regulen las acciones colectivas y los mecanismos alternativos de solución de los conflictos e impone a la federación y las entidades federativas la obligación de garantizar un servicio de defensoría pública de calidad para la población.

#### *4.3. Garantías judiciales y debido proceso*

Para que se preserve el derecho a un recurso judicial efectivo es indispensable que éste se tramite de acuerdo con las garantías judiciales a que se refiere el artículo 8° de la Convención y observando el debido proceso a que contrae el numeral 14, segundo párrafo, de la Constitución.

El artículo 8° del Pacto de San José consagra los lineamientos del llamado debido proceso legal, entendido como el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del estado que pueda afectarlos. El debido proceso a que contrae este numeral es aplicable en la determinan derechos y obligaciones del orden civil, laboral, fiscal y de cualquier otro carácter e incluye

el derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el estado.

El contenido del debido proceso y las formalidades del procedimiento, a que contrae el artículo 14 de la Constitución, que garantizan una adecuada y oportuna defensa, que permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente, son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

#### *4.4. Aspectos del Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica que pueden abonar para que el proceso contencioso administrativo en México constituya un recurso efectivo*

En el capítulo tercero de la presente investigación se destacaron las principales diferencias existentes en las legislativas de esos países en la impartición de justicia administrativa.

Dado el objetivo que se persigue con la presente investigación se destacan aquellas figuras del sistema costarricense que se consideran de pertinente implementación en la legislación secundaria en México, con la finalidad de que el proceso contencioso administrativo reúna las condiciones para ser el recurso efectivo que haga realidad el derecho a la protección judicial, con la perspectiva de lo que ordena el derecho constitucional procesal mexicano.

##### *4.4.1. Derecho de acción*

El derecho de acción se entiende como el poder de provocar la actividad del órgano jurisdiccional para que una vez seguido el proceso dicho órgano emita una decisión sobre el litigio planteado, el tema de la acción en la legislación costarricense y la legitimación de los particulares para demandar es amplia; esto es, no se limita a las personas que resulten afectados por el acto administrativo sino a quienes invoque la afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos, así como a quienes invoquen la defensa de

intereses difusos y colectivos; en contraposición de la limitación de este derecho en la legislación nacional reservada a quienes ostenten interés jurídico.

Se considera que es factible superar el derecho de acción, limitado a la existencia de la afectación del interés jurídico que existe en el proceso contencioso administrativo federal en México, considerando que en el juicio es factible impugnar resoluciones de carácter general que pueden afectar a la colectividad, máxime que la Constitución ordena que el legislador secundario regular las acciones colectivas.

De contemplarse en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* el derecho de acción a quienes invoque la afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos o colectivos, se haría efectivo del derecho de acceso a una justicia completa, pronta e imparcial, previsto en el artículo 17 constitucional y el diverso de protección judicial a que alude el numeral 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

#### 4.4.2. Medidas cautelares

En el tema de las medidas cautelares, que tienen por objeto la protección del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia, se aprecia que la legislación costarricense permite al juez conceder las medidas provisionales necesarias, incluyendo las provisionalísimas que el juez de oficio podrá adoptar de manera inmediata.

Si bien el proceso contencioso administrativo federal mexicano contempla un apartado de medidas cautelares y suspensión con las que pretende mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentre al momento de iniciarse el juicio, evitar que el litigio quede sin materia o que se cause un daño irreparable al actor, estas —a excepción del juicio de resolución exclusiva de fondo— son a instancia de parte. No se prevé una atribución para que el juzgador pueda decretarlas en forma oficiosa ni con la amplitud de aquella legislación.

De otorgarse mayores atribuciones al juzgador mexicano en el otorgamiento de medidas cautelares incluida la suspensión en forma oficiosa, considerando la apariencia de buen derecho se haría realidad el derecho de protección judicial en su aspecto de recurso efectivo, pues no debe perderse de vista que el otorgamiento de la suspensión

en el caso mexicano requiere una petición de parte y la garantía del interés fiscal, lo que complica la obtención de estas medidas provisionales.

#### 4.4.3. *Plazo para la presentación de la demanda.*

En este tema ya se apreció que la legislación costarricense otorga el plazo de un año sin diferenciar si la parte actora es un particular o la autoridad, con excepción de la materia tributaria cuyo plazo de presentación de la demanda para la autoridad se igual al de la prescripción.

Se estima que, de implementarse este tratamiento en la impartición de justicia administrativa en México, con independencia del lapso que se otorgue, abonaría al respeto del derecho de igualdad efectiva de las partes como aspecto sustantivo del derecho al debido proceso a que contrae el artículo 14 segundo párrafo de la Constitución.

Lo anterior por que no se comparte el criterio de la SCJN en el sentido de que la discrepancia que existe entre las partes del juicio para la presentación de la demanda — 30 días para el gobernado y 5 años para la autoridad— no es susceptible de estudiarse la luz del principio de igualdad de las partes en el proceso, porque esa diferencia en los plazos atiende a la protección del interés de la colectividad que busca la Administración Pública Federal el proceso.

Contrario a ese criterio se considera que la legislación costarricense proporciona una visión graduada en torno al tema, al dar un tratamiento diferenciado a los juicios relacionados con la materia fiscal.

En efecto, como se analizó en el capítulo segundo de la presente investigación, las resoluciones susceptibles de impugnación en el juicio son las dictadas en diversas ramas del derecho administrativo y fiscal; de ellas, las resoluciones favorables a los particulares dictadas en el ámbito del derecho tributario, ameritan que subsista el plazo de 5 años con que cuentan las autoridades fiscales para demandar su nulidad, para la protección de los intereses de la colectividad, concordante con el lapso para que opere la caducidad de las facultades de la autoridad y la prescripción de los créditos fiscales (CGEUM 1981//2021 arts. 67 y 146).

#### 4.4.4. *Ejecución de las sentencias*

En el tema de la ejecución de las sentencias y las atribuciones que con que cuenta el juez ejecutor para tal efecto en el sistema costarricense, se contraponen con limitadas facultades, esencialmente de imposición de multas, con que cuenta el juzgador mexicano en la figura jurídica de la queja prevista en la ley adjetiva.

Se estima que lo que hace que la impartición de justicia en aquel país sea efectiva, es el conjunto de facultades que se conceden juez ejecutor para tal efecto, entre las que destacan la multa, la paralización presupuestaria (siempre que no afecte gestiones sustantivas de la entidad), la denuncia penal, el embargo, la ejecución comisarial, la ejecución directa y coactiva a manos del propio juez.

De otorgase atribuciones de ejecución de sus sentencias a los magistrados integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se haría realidad el derecho de plena ejecución de las resoluciones a que contrae el artículo 17 séptimo párrafo de la Constitución como parte del derecho a la jurisdicción, de la misma manera contribuiría a que este proceso constituya el recurso efectivo a que se refiere la Convención.

#### 4.5. *Respuesta a la hipótesis. Aspectos de la legislación secundaria desarmonizados con el derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México que impiden que en este proceso se haga efectivo el derecho de protección judicial.*

Como se apreció en el capítulo primero, entre las obligaciones que tiene el Estado mexicano en la Convención se encuentra la de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarios para hacer efectivos los derechos humanos ahí previstos, tal y como lo indica el artículo 2° del Pacto de San José.

Aunado a lo anterior se tiene que precisamente el derecho procesal constitucional concentra los lineamientos, directrices, principios y derechos básicos que debe observar la legislación secundaria a fin de que el proceso constituya un medio eficaz y justo para la resolución de controversias jurídicas.

Por ello es que se considera que los aspectos de la legislación secundaria, concretamente de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, que se consideran desarmonizados con el derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México e impiden que se haga efectivo el derecho de protección judicial son: el principio de litis abierta; la asimetría con que se trata a las partes del juicio en la contestación de la demanda; el plazo para la presentación de la demanda; la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada; la sentencia de nulidad para efectos y la excepción al principio de inmutabilidad del acto impugnado; las sentencias de nulidad para efectos por violación de procedimiento; las sentencias definitivas de nulidad con reconocimiento de un derecho; la inexistencia de regulación que reconozca el derecho ser asistido por un defensor proporcionado por el estado; y la inexistencia de las acciones colectivas.

#### 4.5.1. *Principio de litis abierta*

Este principio que permite al justiciable expresar conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo previo, el cual según interpretación jurisprudencial, no representa una nueva oportunidad para aportar las pruebas que no fueron exhibidas en el procedimiento de origen o en el recurso, se considera violatoria del derecho de probar inmerso en el derecho al debido proceso, al impedir al justiciable aportar en el juicio los medios de defensa pertinentes para soportar los nuevos conceptos de impugnación.

Se disiente de ese criterio de la SCJN por estimar que no existe justificación para limitar el derecho de probar del gobernado en el proceso, ante la infinidad de herramientas con las que cuenta la autoridad para conocer la situación fiscal, real e instantánea de los contribuyentes (ejemplo de ello es la contabilidad electrónica y los comprobantes fiscales digitales).

Si bien en los procedimientos de fiscalización y como obligación constitucional, los contribuyentes se encuentran obligados a exhibir la documentación que les es requerida por la autoridad tributaria, las consecuencias de la inobservancia a ese mandato se sancionan por el código tributario federal con la imposición de multas o con las

presunciones legales con las que se dotó a la autoridad en el mismo instrumento legal.

La limitación del derecho de probar en este proceso, que emanó de interpretación jurisprudencial, es contraria a los parámetros que, respecto del ofrecimiento y admisión de pruebas contempló el legislador en el artículo 40 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* que impone la obligación al gobernado de demostrar los extremos de su pretensión y para ello le permitió el ofrecimiento de toda clase de prueba, (excepto la confesional mediante absolucón de posiciones a cargo de la autoridad) incluso las supervenientes antes del dictado de la sentencia.

#### 4.5.2. *La asimetría con que se trata a las partes del juicio en la contestación de la demanda*

El proceso caracteriza por la asimetría existente entre las partes, en donde la Administración Pública está dotada de ciertos privilegios visibles en distintas etapas del proceso.

El gobernado se enfrenta a distintas autoridades en su carácter de demandadas, de manera simultánea, distintas a aquella que emitió la resolución combatida, como son el Jefe del Servicio de Administración Tributaria y el Secretario de Hacienda sin limitar su comparecencia al proceso a cierto monto del negocio o a la importancia y trascendencia del asunto.

El principio de igualdad de las partes en el proceso impone al legislador y al juzgador el deber de otorgar a las partes las mismas oportunidades procesales. La desigualdad se detecta en los juicios en los que se impugnan resoluciones en materia fiscal federal emitidas por autoridades coordinadas concretamente, al producirse la contestación de la demanda, etapa en la que, respecto de una misma resolución impugnada, las distintas autoridades pueden producir sus respectivas contestaciones de la demanda.

Cuando existan contradicciones en las contestaciones producidas por la entidad federativa (que es la que emitió el acto impugnado) y el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, el artículo 23 de la ley procesal ordena que el juzgador privilegie esta última.

En este artículo se aprecia un privilegio a las autoridades fiscales federales quienes podrán expresar argumentos del defensa en el juicio sin haber emitido la resolución impugnada: el Jefe del Servicio de Administración Tributaria siempre puede intervenir en la impugnación de resoluciones emitidas por las entidades federativas coordinadas y el Secretario de Hacienda intervendrá en cualquier litigio en que controvierta el interés fiscal federal, lo que representa diversas oportunidades para perfeccionar su defensa, prerrogativa que no tiene el gobernado en el juicio.

#### 4.5.3. *Plazo para la presentación de la demanda*

La diferencia en los plazos para la presentación de la demanda que se otorga el artículo 13 de la ley que se analiza. Ente tema ya se explicó en el apartado 4.4.3, en donde se expresaron los motivos por los cuales se estima que la visión costarricense nos permite tener una visión distinta que se acerque al respecto del derecho a un proceso equitativo y razonable.

#### 4.5.4. *Suspensión de la ejecución de la resolución impugnada*

En la impugnación de resoluciones en materia fiscal federal, para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución de la resolución controvertida, el artículo 28, fracción II, exige que se cumpla con el requisito relativo a que, sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen con la ejecución de la misma. El hecho de que el Poder Judicial Federal se pronunciaran en el sentido de que este proceso exige mayores requisitos que aquellos que para el mismo efecto se prevén en el juicio de garantías – y como derivación que se actualiza la excepción de procedencia del juicio de amparo prevista en la fracción XX de artículo 61 de la *Ley de Amparo*-, lleva a evidenciar la necesidad de eliminar de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* este obstáculo que impide al justiciable acceder a una medida cautelar durante la tramitación del juicio y anula la efectividad del juicio contencioso administrativo al no ser necesario agotarlo antes de acudir al juicio de amparo.

#### *4.5.5. Sentencia de nulidad para efectos. Excepción al principio de inmutabilidad del acto impugnado*

El artículo 22 de la ley de la materia refiere a la contestación de la demanda que se rige por el principio de inmutabilidad de la resolución impugnada al impedir a la autoridad cambiar los fundamentos de derecho en que se sustentó la misma. Si bien es cierto que el principio de mayor beneficio, previsto en el artículo 50 del mismo cuerpo legal, obliga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa a resolver el fondo del litigio, ante la falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada la sentencia definitiva será en el sentido de declarar la nulidad de la resolución combatida para el efecto de que la autoridad demandada subsane esos requisitos, como lo ordenan los numerales 51, fracción II y 52, fracción IV. Este tipo de fallos obliga al justiciable a entablar un nuevo juicio en contra de la resolución que se emita en cumplimiento del mismo, lo que contraviene el derecho a la impartición de justicia completa regulado en el artículo 17 Constitucional por no resolverse en un solo juicio el fondo del asunto.

Este tema ya fue superado en la ley de amparo, concretamente el amparo indirecto contra actos administrativos, que en sus artículos 111 y 117 regula una excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado, permite la ampliación de la demanda respecto de los fundamentos y motivos complementarios manifestados por la autoridad en su informe justificado, con la finalidad de que la sentencia que ponga fin al juicio de garantías atienda al fondo, excepción que de regularse en el proceso que se estudia abonaría a la obtención de la justicia completa, en el fondo como lo ordena el artículo 17 de la Constitución, dando efectividad a este juicio como lo establece el numeral 25 de la Convención.

#### *4.5.6. Sentencias de nulidad para efectos. Violación de procedimiento*

En las sentencias definitivas en las que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declara la de nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad reponga el procedimiento administrativo del cual emanó -artículos 51, fracción III y 52, fracción IV- concretamente del procedimiento de visita domicilia en materia fiscal federal,

supuesto en el que en pro de sostener la legalidad de la resolución determinante de créditos fiscales, el *Código Fiscal de la Federación* ya le otorga a la autoridad fiscal la atribución de reponer el procedimiento de manera oficiosa a partir de la violación cometida. Ante este panorama la sentencia de nulidad para efectos representa una violación al derecho de impartición de justicia completa previsto en el artículo 17 Constitucional por otorgar a la autoridad una doble oportunidad para el perfeccionamiento del procedimiento de fiscalización, lo que hace que el contencioso administrativo no constituya el recurso efectivo a que se refiere el 25 de la Convención al no obtenerse del juzgador la reparación del derecho a la inviolabilidad de domicilio ni de debido proceso.

#### *4.5.7. Sentencias definitivas de nulidad con reconocimiento de un derecho*

Ante el dictado de una sentencia definitiva de nulidad con reconocimiento de un derecho en favor del particular, la legislación secundaria no otorga facultades coercitivas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para hacer cumplir sus fallos, pues aún agotada la queja prevista en el artículo 58, que es la instancia que el legislador concibió para tal efecto, las consecuencias del incumplimiento de las sentencias consisten en la imposición de multas a los servidores públicos omisos, dar vista al superior jerárquico y al órgano interno de control, excepcionalmente, el incumplimiento de la sentencia conduce a condenar a la autoridad demandada al pago de una indemnización. La inexistencia de facultades coercitivas del tribunal elimina la efectividad del recurso, lo hace ilusorio y constituye una violación al derecho a la jurisdicción en su aspecto de acceder a que se ejecute lo resuelto, previsto en los artículos 17 Constitucional y 25 de la Convención.

#### *4.5.8. Inexistencia de regulación que reconozca el derecho ser asistido por un defensor proporcionado por el estado*

En efecto, la ausencia de regulación del derecho de los particulares a ser asistido por un defensor proporcionado por el estado en este proceso, no obstante que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en torno a que este derecho

debe observarse en la determinación de las obligaciones administrativas y fiscales, sin duda representa una violación del debido proceso contemplado en el artículo 8° de la Convención y a la jurisdicción contemplado en el artículo 17 Constitucional, este último que enfatiza que el servicio de defensoría debe ser de calidad.

#### 4.5.9. *Inexistencia de las acciones colectivas*

En este proceso es factible la impugnación de resoluciones de carácter general distintos de los reglamentos, impugnación que se condiciona a que existe una afectación al interés jurídico del demandante, por disposición de los artículos 2° en relación con el 8°, fracción I, de *la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. En cada demanda solo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de impugnación de resoluciones conexas, de no existir dicha conexidad, previo requerimiento para que se presenten las demandas por separado, en caso de omisión la sanción será su desechamiento.

Ante este panorama se hace necesario regular en la ley de la materia las acciones colectivas para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 17 de la Constitución, así mismo debe contemplarse la posibilidad de que la sentencia que se dicte por la ilegalidad de este tipo de resoluciones sea con efectos generales, sentido de las sentencias que es inexistente en este proceso analizado.

Lo expresado en este párrafo 4.5., permite evidenciar que la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* incumple con el derecho de protección judicial y a la jurisdicción, porque el juicio ahí regulado no cumple con la característica de ser un recurso efectivo, pues dadas las circunstancias particulares abordadas, este juicio resulta ilusorio, incluso inútil en el ámbito fiscal para la obtención de la suspensión y por la inexistencia de atribuciones del tribunal para ejecutar los fallos que conlleven el reconocimiento de un derecho y la correlativa obligaciones a cargo de la autoridad demandada.

Incluso puede afirmarse que ante la dificultad de ejercer el derecho de probar y con las sentencias de nulidad para efectos se imposibilita el derecho a la jurisdicción previsto en el numeral 17 Constitucional con la consecuente denegación de justicia.

No puede considerarse que el proceso contencioso administrativo en México cumpla con el derecho de protección judicial contemplado en el numeral 25 de la Convención, por no constituir un recurso efectivo que repare la violación del derecho de seguridad jurídica y de legalidad previsto en el artículo 16 Constitucional al no respetarse el derecho humano de debido proceso en su aspecto de derecho pleno de probar y de ser asistido por un defensor proporcionado por el estado.

Ante esta realidad el Estado mexicano debe dar cumplimiento a la obligación contraída en el artículo 2° de la Convención de adoptar medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos humanos estudiados.

#### *4.6. Propuestas de modificación a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

Acorde con los razonamientos plasmados en el presente capítulo se exponen las modificaciones que se estiman necesarias para dar cumplimiento al mandato del artículo 2° de la Convención, de armonizar la legislación interna para que el derecho de protección judicial de haga efectivo; de la misma forma se señalan las innovaciones que se estiman adecuadas para que la ley procedimental de trato concuerde con los lineamientos relacionados con el proceso en general plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos cuerpos legales que integran el derecho constitucional procesal en México.

Las sugerencias se abordan en dos grupos, el primero relacionado con modificaciones a figuras procesales existentes en la legislación secundaria en su orden y el segundo relacionado con aquellas inexistentes, ambas, en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*.

##### *4.6.1. Figuras procesales que ameritan armonización*

Las siguientes figuras procesales existentes ameritan armonizarse con el derecho constitucional procesal mexicano:

- a) El artículo 1° relacionado con principio de litis abierta: debe considerarse que en él se incluye el derecho pleno de probar, acorde con el contenido de artículo 40 de la misma ley adjetiva.
- b) Los artículos 3° fracción I, 8° fracción I y 14 segundo párrafo, para contemplar como demandante en el juicio a quienes invoque la afectación de sus intereses legítimos en la impugnación de actos administrativo de carácter general, añadiéndose las acciones colectivas.
- c) El artículo 13 para establecer una visión graduada en torno al plazo que se otorga a los accionantes para la presentación a la demanda, a fin de evitar el tratamiento dispar en los plazos de presentación –30 días y 5 años— que se otorga a los particulares y a las autoridades, respectivamente, para mantener el último plazo exclusivamente para la autoridad tributaria cuando se impugnen resoluciones favorables a los particulares en materia fiscal federal, por ser de orden público y acorde con las figuras jurídicas de la prescripción y la caducidad contempladas en el Código Fiscal de la Federación.
- d) Para el caso de la impugnación de resoluciones emitidas por las entidades federativas en materia de coordinación fiscal federal, eliminar del artículo 23 la doble oportunidad procesal en la contestación la demanda que se concede a la entidad federativa y al Jefe del Servicio de Administración Tributaria, para eliminar la contestación de esta última autoridad, por no ser ella quien emitió la resolución combatida eliminando la preminencia que respecto de esta contestación se concede en la legislación.
- e) Para abonar al principio de igualdad de las partes y la protección del interés público, en el artículo 3°, fracción II, inciso c), limitar la intervención del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a los asuntos de revistan importancia y trascendencia o a determinado monto del litigio que se dirima en el juicio, en concordancia con la procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 104, fracción III Constitucional.
- f) En el tema de las medidas cautelares y la suspensión previstas en los artículos 24 a 28, se deben otorgar mayores atribuciones al juzgador, incluyendo las de oficio necesarias para la protección de los intereses en el proceso, mantener la situación de hecho en el estado que se encuentre al momento de iniciarse el juicio, suspender la ejecución de la resolución controvertida y asegurar el cumplimiento de la sentencia que se dicte en el fallo, eliminando el requisito consistente demostrar que sea de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen con la ejecución de la resolución

impugnada, para que en estas medidas no se exija mayores requisitos que para los mismos efectos exige la ley de amparo.

- g) Modificar el artículo 22 que establece los requisitos de la contestación a la demanda para establecer una excepción al principio de inmutabilidad de la resolución impugnada, subsistiendo ese principio, pero permitiendo a la autoridad demandada que complete la fundamentación y motivación cuando la parte actora en la demanda se duela de la ausencia o insuficiencia de este requisito, con la correlativa reforma al numeral 17 para establecer como supuesto de ampliación de la demanda ese aspecto. Esto a fin de que el análisis de legalidad que emprenda el tribunal al dictar el fallo definitivo atienda al fondo del litigio y no solamente a violaciones formales, así se lograría la exacta aplicación del principio de mayor beneficio y la resolución del fondo del litigio, trayendo como consecuencia la eliminación de las sentencias de nulidad para efectos reguladas en los artículos 51, fracción II y 52, fracción IV.
- h) La moderación de la causal de ilegalidad prevista en el artículo 51, fracción III, para condicionarse la sentencia de nulidad para efectos a que se refiere el numeral 52 fracción IV, a fin de que, de establecerse que, para el caso de que la ley que dio origen a la resolución impugnada ya se prevea la atribución de reponer el procedimiento primigenio, la nulidad que se dicte sea en el sentido de declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al haber operado la caducidad de las facultades de la autoridad.
- i) En las sentencias de nulidad con reconocimiento de un derecho y la correlativa condena a la autoridad, otorgar al juzgador mayores atribuciones para lograr el cumplimiento de los fallos, esto podría establecerse en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula la queja oficiosa o a instancia de parte. La competencia de la que se debe dotar el Tribunal para ese efecto puede ser, como ocurre en el caso costarricense, la paralización presupuestal, la denuncia penal, el embargo y la ejecución directa y coactiva.

#### *4.6.2. Figuras procesales que es necesario contemplar en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*

Como se ha expuesto en el desarrollo del presente trabajo la ausencia del servicio del defensor proporcionado por el Estado hace que el proceso contencioso administrativo

federal no cumpla con el requisito de ser un recurso efectivo, por no ceñirse a los parámetros trazados por el derecho de protección judicial y las garantías judiciales previstas en la Convención, ni cumplir con la exigencia de proporcionar el servicio de defensoría pública de calidad contemplado en el 17 Constitucional.

En respeto al derecho a la jurisdicción es necesario que la ley procesal contemple las acciones colectivas a que contrae el artículo 17 de la norma fundante.

Así mismo es necesario materializar la implementación de la naciente *Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*, concretamente esos medios relacionados con la justicia administrativa.

## Conclusiones

*Primera.* Se comprobó la hipótesis de que la falta de armonización entre la Constitución y los tratados internacionales, que integran el derecho constitucional procesal, con la legislación secundaria, impiden que sea efectivo el derecho de protección judicial en ese proceso.

*Segunda.* El derecho constitucional procesal es fundamental para garantizar que los procesos jurisdiccionales se desarrollen de manera justa y efectiva; deben alinearse con los principios y derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Esta rama del derecho conecta la Constitución con los procesos jurisdiccionales mediante garantías específicas y asegura que la legislación secundaria regule estos procesos de acuerdo a los lineamientos constitucionales, protegiendo los derechos de las personas en la resolución de conflictos legales.

*Tercera.* El derecho constitucional procesal para el contencioso administrativo federal en México establece el marco legal y los principios fundamentales que buscan asegurar un proceso justo y efectivo en la resolución de disputas entre la Administración Pública Federal y los ciudadanos. Al integrar derechos constitucionales generales, directrices específicas para el contencioso administrativo y garantías internacionales, este conjunto normativo garantiza que los procedimientos se desarrollen con apego a la legalidad, justicia y protección judicial, y fortalece la relación entre el poder público y los gobernados bajo un estado de derecho.

*Cuarta.* La regulación constitucional del proceso contencioso administrativo en México garantiza la protección judicial y el acceso a la justicia de manera efectiva, rápida y

sencilla, alineándose con los derechos fundamentales establecidos tanto en la Constitución como en tratados internacionales. La implementación de un recurso judicial efectivo requiere que los procedimientos cumplan con las garantías judiciales y el debido proceso, asegurando que las personas puedan defender sus derechos ante cualquier acto del Estado que los afecte. Así, se garantiza que la impartición de justicia sea imparcial, completa y accesible, promoviendo la defensa adecuada y oportuna de los derechos de los gobernados.

*Quinta.* El proceso contencioso administrativo federal en México actúa como un mecanismo clave para la defensa de los particulares frente a los actos de la Administración Pública, aunque presenta desafíos en cuanto a la igualdad procesal y la ejecución efectiva de sentencias. A pesar de estar regido por principios como la litis abierta y la inmutabilidad de las resoluciones impugnadas, el proceso se caracteriza por una asimetría que beneficia a la Administración y limita la protección de los derechos de los gobernados. Además, la falta de mecanismos coercitivos adecuados y la ausencia de garantías constitucionales específicas, como la asistencia legal gratuita y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, subrayan la necesidad de ajustes normativos para fortalecer el acceso a una justicia completa y equitativa en el ámbito administrativo.

*Sexta.* La comparación entre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de México y el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica revela áreas de oportunidad para mejorar la armonización del proceso con el derecho procesal constitucional mexicano. Figuras procesales destacadas, como la facultad de los jueces para otorgar medidas provisionales de manera inmediata, la igualdad de plazos para presentar demandas, la conciliación intraprocesal, la extensión de los efectos de las sentencias a todos los afectados y la existencia de un juez ejecutor para garantizar el cumplimiento de las sentencias, representan mejoras potenciales que podrían fortalecer la eficacia y equidad del sistema contencioso administrativo en México.

*Séptima.* La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en México presenta varios aspectos desalineados con el derecho constitucional procesal que limitan

la efectividad del derecho de protección judicial en el proceso contencioso administrativo. Estos incluyen la restricción del derecho de probar bajo el principio de litis abierta, el tratamiento asimétrico de las partes, requisitos más estrictos para las medidas cautelares en comparación con el juicio de amparo, la emisión de sentencias de nulidad para efectos que impiden el acceso a una justicia completa, y la falta de facultades coercitivas del juzgador para hacer cumplir sus fallos. Además, la ausencia de regulación del derecho a la asistencia legal gratuita, acciones colectivas y medios alternativos de resolución de conflictos socavan la efectividad del recurso. Para que este proceso se consolide como un medio efectivo de impugnación, el legislador debe armonizar la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* con los estándares de derechos humanos previstos en la Constitución y en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

## Referencias

### *Bibliográficas*

- Aguilera, E. R. (2014). Debido proceso, teoría racional de la prueba y epistemología jurídica: Un lugar para la búsqueda de la verdad en el resurgimiento del derecho constitucional procesal. En E. y. Uribe, *Seguridad pública y justicia penal. Un enfoque desde la seguridad humana* (págs. 171-221). México: CONACYT-UAEM.NOVUM.
- Campuzano, A. (2021). *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada*. Dofiscal Editores.
- Ferrer, M.-G. E. (2008). Las Garantías Constitucionales del Proceso y el Derecho Constitucional Procesal. *Judicatus. Poder Judicial del Estado de Nuevo León*, 3-12.
- Fix, H., y José, O. (2004). Medidas cautelares. En I. d. Jurídica, *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (pp. 51-55, Tomo V). Porrúa.
- Fix, Z. H. (1996). La problemática contemporánea de la Impartición de justicia y el derecho constitucional. *Dereito Vol. 5 No. 1. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 131-174.
- Fix, Z. H. (2005). *Breves reflexiones soben el concepto y contenido del derecho constitucional procesal*. México: Porrúa.
- Fix, Z. H. (2014). Derecho Constitucional Procesal. En F. M.-G. Eduardo, M. R. Faviola, & F. M. Giovanni, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional* (págs. 421-430). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Fix. (2014). Derecho Constitucional Procesal. En F. M.-G. Eduardo, M. R. Faviola, & F. M. Giovanni, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional* (págs. 421-430). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

- Flores García, F. (2004). Acción. En I. d. Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (págs. 48-51). México: Porrúa.
- García, F. F. (2004). Jurisdicción. En I. d. Jurídica, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV* (págs. 783-784). México: Porrúa.
- Gonzáini, G. A. (2014). Debido Proceso. En F. M., *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* (pág. 35). México: UNAM.
- González Rodríguez, P. L. (2021). Comentario al artículo 17. En S. F. J., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (págs. 145-150). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Gutiérrez, E. R. (2021). Comentario al artículo 1°. En S. F. Luis, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (págs. 3-11). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Ibáñez, R. J. (2014). Artículo 25. Protección Juridicial. En S. Christian, U. Patricia, & J. M. Ibáñez, Rivas, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (págs. 606-652). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Ibáñez, R. J. (2014). Artículo 8. Garantías Judiciales. En C. Steiner, & P. Uribe, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (págs. 207-254). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Iturbe. (2004). *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Porrúa.
- Jinesta, E. (2009). *La nueva justicia administrativa en Costa Rica*. *Revista de Administración Pública*. núm. 179, 413-435. [https://www. Dialnet-LaNuevaJusticiaAdministrativaEnCostaRica-3050238%20\(6\).pdf](https://www.Dialnet-LaNuevaJusticiaAdministrativaEnCostaRica-3050238%20(6).pdf).
- López, M. P. (2011). Los juicios contenciosos administrativos en vía sumaria, la reforma de la tutela cautelar y del sistema de notificaciones, y otras adecuaciones al régimen de la justicia fiscal y administrativa federal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(132), 1349-1374. [http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0041-863320110003000](http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0041-863320110003000)
- Madrazo J. E.; Corzo S., E. (2002). Garantías Judiciales. En UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (págs. 198-202). México: Porrúa.

- Margáin M. E. (2004). Juicio Contencioso Administrativo. En I. d. UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (pág. 1070). Porrúa
- Margáin, M. E. (2004b). De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimación. Porrúa.
- Milano A. (2020) A diez años de Código Procesal Contencioso Administrativo. Informe Estado de la Justicia 2020. [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7917/Milano\\_A\\_diez\\_anos\\_codigo\\_procesal\\_contencioso\\_administrativo\\_2020.pdf?sequence=3&isAlloved=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7917/Milano_A_diez_anos_codigo_procesal_contencioso_administrativo_2020.pdf?sequence=3&isAlloved=y).
- Nava, A. (2001). *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, T. M. (2017). Las garantías de debido proceso legal a favor de los migrantes en el Estado Mexicano. *Letras Jurídicas Núm. 24. Fundación Dialnet*, pp. 1870-2155.
- Ortega, C. C. (2011). *Juicio de nulidad tradicional, en línea y sumario*. Porrúa.
- Ovalle F. J. (2003). *Teoría General del Proceso*. México: Oxford.
- Ovalle F. J. (2013). *Garantías Constitucionales del Proceso*. México: Oxford.
- Ovalle F. J. (2021). Comentario al artículo 13. En J. L. Fernández, *Constitución Comentada* (págs. 117-120). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto de Estudios Constitucionales el Estado de Querétaro.
- Rojas C. A. (2003) *Las garantías individuales en México*. Porrúa.
- Valerio, K. (2008). Aspectos básicos del nuevo código procesal contencioso administrativo. *Revista Jurídica de Seguridad Social*, 14, 7-22. <https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art1.pdf>.

### *Legislación*

- Acuerdo G/JGA/29/2022 por el que se da a conocer el cambio a la vía tradicional para el trámite de los expedientes substanciados en el Sistema de Justicia en Línea versión 1. *Diario Oficial de la Federación*
- Código Procesal Contencioso Administrativo (2006). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley 8508. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.asp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.asp)

[x?nValor1=1&nValor2=57436.](#)

Código Procesal Contencioso Administrativo con extracto de resoluciones (2006).  
Procuraduría General de la República de Costa Rica.  
[https://www.pgr.go.cr/publicaciones/codigo-procesal-contencioso-administrativo-](https://www.pgr.go.cr/publicaciones/codigo-procesal-contencioso-administrativo-comentado)

[comentado.](#)

Congreso del Estado de Michoacán. (2007, agosto 23/ 2019, agosto 28). *Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2013. (2013, abril 19). *Ley de Amparo*, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. *Diario oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1943, febrero 24 / 2021, junio 7).  
Código Federal de Procedimientos Civiles. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1981, diciembre 31/ 2021,  
noviembre 12). *Código Fiscal de la Federación*. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1988, enero 28/ 2022, abril 11).  
*Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente*. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1994, agosto 4/ 2021, mayo 18).  
*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1998, mayo 28/ 2022, mayo 18).  
*Ley Federal de Defensoría Pública*. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2005, diciembre 1o / 2017, enero  
28). *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2006, septiembre 4/ 2022, mayo  
11). *Ley Orgánica de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente*. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2016, julio 19). *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. *Diario Oficial de la Federación.*

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2024, enero 26). *Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*. *Diario Oficial de la*

### *Federación.*

*Constitución Política de la República de Costa Rica* (1949).

<http://www.constitution.org/cons/costaric.htm> 10/14/2011)

Humanos, C. I. (13/10/2022 de 10 de 2022). *Defensoría del Pueblo*. OPINIÓN

CONSULTIVA OC-18/03 CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS:

[dh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-18-03-condicion-juridica-y-derechos-de-los-migrantes-](http://dh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-18-03-condicion-juridica-y-derechos-de-los-migrantes-indocumentados/#:~:text=de%20Derechos%20Humanos-,OPINIÓN%20CONSULTIVA%20OC-18%2F03%20CONDICIÓN%20JURÍDICA%20Y,DERECHOS%20DE%20LOS%20MIGRANTES%20INDOC)

[indocumentados/#:~:text=de%20Derechos%20Humanos-](http://dh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-18-03-condicion-juridica-y-derechos-de-los-migrantes-indocumentados/#:~:text=de%20Derechos%20Humanos-,OPINIÓN%20CONSULTIVA%20OC-18%2F03%20CONDICIÓN%20JURÍDICA%20Y,DERECHOS%20DE%20LOS%20MIGRANTES%20INDOC)

[,OPINIÓN%20CONSULTIVA%20OC-](http://dh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-18-03-condicion-juridica-y-derechos-de-los-migrantes-indocumentados/#:~:text=de%20Derechos%20Humanos-,OPINIÓN%20CONSULTIVA%20OC-18%2F03%20CONDICIÓN%20JURÍDICA%20Y,DERECHOS%20DE%20LOS%20MIGRANTES%20INDOC)

[18%2F03%20CONDICIÓN%20JURÍDICA%20Y,DERECHOS%20DE%20LOS%2](http://dh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-18-03-condicion-juridica-y-derechos-de-los-migrantes-indocumentados/#:~:text=de%20Derechos%20Humanos-,OPINIÓN%20CONSULTIVA%20OC-18%2F03%20CONDICIÓN%20JURÍDICA%20Y,DERECHOS%20DE%20LOS%20MIGRANTES%20INDOC)

[0MIGRANTES%20INDOC](http://dh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-18-03-condicion-juridica-y-derechos-de-los-migrantes-indocumentados/#:~:text=de%20Derechos%20Humanos-,OPINIÓN%20CONSULTIVA%20OC-18%2F03%20CONDICIÓN%20JURÍDICA%20Y,DERECHOS%20DE%20LOS%20MIGRANTES%20INDOC)

[0MIGRANTES%20INDOC](http://dh.defensoria.org.ar/normativa/opinion-consultiva-oc-18-03-condicion-juridica-y-derechos-de-los-migrantes-indocumentados/#:~:text=de%20Derechos%20Humanos-,OPINIÓN%20CONSULTIVA%20OC-18%2F03%20CONDICIÓN%20JURÍDICA%20Y,DERECHOS%20DE%20LOS%20MIGRANTES%20INDOC)

Humanos, C. I. (30 de noviembre de 2022). *ACENUR*. Agencia de la ONU para

refugiados: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de Costa Rica. Ley N.º.6815 de

27

de

septiembre

de

1982.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38915](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38915)

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38915](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=38915)

Organización de las Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

Promulgado en México en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1991.

### *Jurisprudencia*

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1952). TRIBUNALES ESPECIALES [4<sup>a</sup>/368219

(5a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo CXI, 432.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1995) FORMALIDADES ESENCIALES DEL

PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA

DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO [P/J 47/95 (9a.)] *Semanario Judicial de la*

*Federación y su Gaceta*, II, 133.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1997). IGUALDAD. LAS GARANTÍAS

PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL

ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS

TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS [P/ CXXXV/97 (9a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, VI, 204.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1998). Jurisprudencia con el rubro: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. [P/ CXXXV/97 (9a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, VII, 20.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2000). Tesis con rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE VERIFICA SIN QUE SE INVOQUEN DE MANERA EXPRESA SUS FUNDAMENTOS, CUANDO LOS RAZONAMIENTOS DE ÉSTAS CONDUZCAN A LAS NORMAS APLICADAS. [P/ P. CXVI/2000 (9a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, 143.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE [1ª/J 139/2005 (9ª)] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, 162.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006) FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN [P./J. I.4o.A. J/43 (9ª)] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIII, 1531.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006a) HECHOS NOTORIOS, CONCEPTO GENERAL Y JURÍDICO. [P./J. 74/2006 (9ª)] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIII, 963.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007) ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. [2a./J. 192/2007 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación*

y su *Gaceta*, XXVI (2), 209.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010). PRESUNCIÓN DE INGRESOS ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN III, DEL *CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN*. SE ACTUALIZA CUANDO EL REGISTRO DE LOS DEPÓSITOS BANCARIOS EN LA CONTABILIDAD DEL CONTRIBUYENTE OBLIGADO A LLEVARLA, NO ESTÉ SOPORTADO CON LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE [2a./J. 39/2010 (9a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXII, 903.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013a). SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE [2a./J. 34/2013 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVIII (2), 1065-1066.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013b). ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. SU REVOCACIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD FISCAL NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN FAVORABLE PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN MEDIANTE EL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA [2a./J. 131/2013 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV (2), 1411.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013c). JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO [MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 69/2001] [2a./J. 73/2013 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII (1), 917-918.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013d). REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN FORMA UNITARIA POR LOS MAGISTRADOS INSTRUCTORES DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES TRAMITADOS EN LA VÍA SUMARIA. [2a./J. 131/2013 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su*

*Gaceta*, XVI (2), 1440.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. [1a.XXX/2014 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 5(I), 984.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014b). AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, COMO GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. [IV.2o.A.53 K (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 3(III), 2232.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014c). AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL DERECHO HUMANO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. [IV.2o.A.54 K (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 3(III), 2230.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 13, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ PLAZOS DISTINTOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, NO PUEDE ANALIZARSE A LA LUZ DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD. [1a. LXIX/2017 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 43(I), 588.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2018). REVISIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE ENERO DE 2016, ESE RECURSO ES IMPROCEDENTE. [TCC. IV/2018 (11a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 55 (I), 3194.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA *LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO* QUE LE RECONOCE EL CARÁCTER DE PARTE DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES LOCALES QUE DETERMINEN CONTRIBUCIONES FEDERALES COORDINADAS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL [1a. LX/2019 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 69(II), 1319-1320.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 58 DE LA *LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*. SU INTERPOSICIÓN ES OPTATIVA ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. [P.C.I.A. J/168 A (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 2(V), 4520.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021 b). DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17,

TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017). [2a./J. 16/2021 (11a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, II (7), 1741.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERAL 3, DE LA *LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*. DEBE AGOTARSE

PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAME EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. [2a./J. 14/2022 (11a.)].

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II (12), 1741.*

Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (2020). TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TIENEN ESE CARÁCTER LOS MENORES DE EDAD QUE ESTUVIERON INVOLUCRADOS DIRECTA O INDIRECTAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL QUE DERIVA EL ACTO IMPUGNADO (Tesis VIII-CASR-9ME). *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 48, 329-330.*

## Anexos:

### Anexo 1. Sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el periodo 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.  
SECRETARÍA AUXILIAR.

UNIDAD DE TRANSPARENCIA

NO. OFICIO: UT-SI-1434/2022

ASUNTO: SE NOTIFICA RESPUESTA.

Ciudad de México, a 22 de agosto de 2022.  
"2022: Año de Ricardo Flores Magón"

**C. Solicitante,  
Presente:**

Con fundamento en los artículos 131 y 132, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 133 y 135, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como Vigésimo cuarto, párrafo segundo, de los Lineamientos que establecen los Procedimientos Internos de Atención a Solicitudes de Acceso a la Información Pública; así como los numerales 98, fracción II, inciso 2), 121, fracción II, y 123, del Reglamento Interior de éste Órgano Jurisdiccional, hago referencia a la solicitud de información registrada con el folio 330029622000940, recibida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia y en la que se requiere lo siguiente:

*\*En los últimos 5 años:*

*Tema I: Suspensión y medidas cautelares positivas*

- 1.- *Cuántas suspensiones definitivas de ejecución de resoluciones impugnadas en materia fiscal se han otorgado por los Magistrados Instructores en las Salas Regionales y/o especializadas del TFJA*
- 2.- *De las suspensiones definitivas otorgadas, en cuántas de ellas se requirió como requisito la garantía del interés fiscal*
- 3.- *Cuántas medidas cautelares positivas se han otorgado y en que consistió la medida cautelar otorgada.*

*Tema II.- Sentencias definitivas*

- 1.- *Cuántas sentencias definitivas se dictaron en los últimos 5 años*
- 2.- *de las sentencias anteriores en cuántas de ellas se reconoció la validez de la resolución impugnada*
- 3.- *Del total de sentencias emitidas cuántas de ellas fueron de nulidad lisa y llana*
- 4.- *Del total de sentencias emitidas cuántas de ellas fueron de nulidad para efectos por vicios formales*
- 5.- *Del total de las sentencias emitidas en cuántas de ellas se declaró la nulidad de la resolución impugnada y además se reconoció en favor de la parte actora un derecho.*

*Tema III.- Quejas.*

- 1.- *Cuántas quejas fueron iniciadas de oficio por el Tribunal para hacer cumplir las sentencias definitivas dictadas (artículo 58 fracción I, LFPCA)*
- 2.- *Cuántas quejas se presentaron en los últimos 5 años a instancia de parte.*
- 3.- *Del punto anterior cuántas quejas a instancia de parte se formularon por incumplimiento a la sentencia y cuántas por defecto en el cumplimiento.*
- 4.- *Cuántas multas se han impuesto a los servidores públicos en los últimos 5 años por incumplimiento o defectuoso cumplimiento a las sentencias dictadas por el Tribunal.*
- 5.- *En los últimos 5 años en cuántos juicios se ha hecho efectivo el contenido del artículo 58, fracción II, inciso c) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, comisionando a un funcionario jurisdiccional para dar cumplimiento a la sentencia definitiva dictada.*
- 6.- *En los últimos 5 años en las sentencias firme (que entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante) transcurrido el plazo de 4 meses, sin que la autoridad diera cumplimiento a la sentencia, se reconoció al beneficiario del fallo el derecho a la indemnización prevista en el artículo 58 de la LFPCA.*

*Así mismo solicito se anexen documentos electrónicos de las que se desprendan la información solicitada" (sic)*

Por lo anterior, se hace de su conocimiento que la presente solicitud se turnó al Área competente para su atención, a saber, la Dirección General de Sistemas de Información, la cual informó lo siguiente:

---

Del análisis de la solicitud, esta Dirección General informa que en los Sistemas Informáticos Jurisdiccionales del Tribunal no se cuenta con la especificidad para obtener como tal lo referente a "se requirió como requisito la garantía del interés fiscal" además "mentras carteleras positivas", ya que no se cuenta con una categorización por materia que se adapte a lo solicitado, del mismo, tampoco en lo referente a "además se recurrió en favor de la parte actora un derecho", "... se formuló por incumplimiento a la sentencia y cuenta por defecto en el procedimiento", "ni" con respecto a un funcionario jurisdiccional para dar cumplimiento a la sentencia definitiva, "respecto a" artículo 58 fracción I LFPDA, "en los Sistemas Jurisdiccionales no se cuenta con la especificidad a lo solicitado, ni lo referente a "se recurrió el beneficio del fero el derecho a la indemnización prevista en el artículo 58 de la LFPDA..." lo anterior, porque el concepto de Queja es general de todo el artículo 66 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPDA), lo cual no indica que no existan expedientes con estas características, estos datos se encuentran dentro del texto de los expedientes y las sentencias, las cuales están en poder y resguardo de las Sedes.

Adicionalmente con fundamento en lo dispuesto por los artículos 129 primer párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 130 párrafo cuarto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta Unidad Administrativa sólo está obligada a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, por lo que resulta aplicable el **CRITERIO 1/2021**, aprobado por el Comité de Información de este Tribunal, bajo el rubro **DE LA IMPOSIBILIDAD DE OBTENER INFORMACIÓN ESTADÍSTICA CON DATOS DEMASIADO ESPECÍFICOS QUE DEMANDAN LA BÚSGUEDA EXHAUSTIVA Y INNOCUOSA EN LOS ARCHIVOS DE LAS ÁREAS JURISDICCIONALES Y ADMINISTRATIVAS, Y LA GENERACIÓN DE UN DOCUMENTO QUE INTEGRE LO REQUERIDO POR LOS SOLICITANTES**. En aquellos casos en que se solicita información de naturaleza estadística en la que se requieren datos demasiado específicos, será procedente realizar su búsqueda con las herramientas y medios que las unidades responsables tengan a su alcance; sin embargo, en aquellos casos en que no sea posible focalizar la información a través de los mismos, deberá atenderse dicho requerimiento orientando a los solicitantes a los documentos que contengan datos estadísticos y que se encuentren disponibles para su consulta pública, como lo son las Memorias Anuales, Informes de Actividades y la Consulta de Sentencias en el sitio Web del Tribunal, esto en razón de que este Órgano de Impartición de Justicia se encuentra obligado únicamente a dar acceso a aquellos documentos que obran en sus archivos al momento de la recepción de la solicitud, y no así a generarlos con posterioridad a efecto de satisfacer una solicitud; lo anterior de conformidad a lo establecido en los artículos 129, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 130, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**Precedentes:**

Acuerdo CT/08/EXT/18/0.1.- Octava Sesión Extraordinaria de 14 de marzo de 2018.- Folio 321000011019.

Acuerdo CT/20/EXT/19/0.1.- Vigésima Sesión Extraordinaria de 5 de julio de 2019.- Folio 3210000062519.

Acuerdo CT/26/EXT/19/0.1.- Veintiséis Sesión Extraordinaria de 12 de septiembre de 2019.- Folio 3210000076919.

Acuerdo CT/06/EXT/20/002 - Sexta Sesión Extraordinaria de 13 de noviembre de 2020.- Folio 3210000072220

Sin embargo, bajo el principio de máxima publicidad se realizaron las consultas a las bases de datos del Tribunal, y de lo que es posible obtener de los Sistemas Jurisdiccionales se desprende la siguiente información:

#### Sentencias Definitivas

496,724 sentencias definitivas en el periodo del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022.

| Sentencias          |                |
|---------------------|----------------|
| Resadas             | Cantidad       |
| Resada íntegra      | 233,803        |
| Resada para efectos | 121,579        |
| Resada Parcial      | 12,054         |
| Valores             | 82,010         |
| Sobreses Juro       | 36,627         |
| Otros               | 145            |
| <b>Total</b>        | <b>496,724</b> |

#### Sentencias Interlocutorias de Suspensión y Medida Cautelar

13,140 sentencias con medidas cautelares 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022.

129,489 sentencias interlocutorias de incumplimiento de Suspensión en el periodo del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022.

#### Queja (Artículo 58 LFPCA)

55,336 recursos de queja en el periodo del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022.

55,722 quejas interpuestas en el periodo del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022.

3,975 quejas interpuestas con acuerdo. Se requiere al superior jerárquico el cumplimiento a la sentencia, en el periodo del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022.

Es importante observar, que la información con que se cuenta es a mes vencido, posterior a las modificaciones, y consolidación de la información, que consta del periodo de correcciones que tienen las Salas por Reglamento, y el tiempo del proceso de consolidación de las bases de datos.

Lo anterior, se informa con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2020.

...” (sic)

En ese sentido, hago de su conocimiento que los datos estadísticos proporcionados por la Dirección General de Sistemas de Información, son al momento de la solicitud, por lo que dicha información es capturada y actualizada constantemente por el personal autorizado de la Sala Superior, de las Salas Regionales, de las Salas Especializadas y de las Salas Auxiliares que conforman este Órgano Jurisdiccional.

No omito informar que, mediante el diverso UT-SI-1190/2022, se notificó una ampliación de plazo para dar respuesta a la presente solicitud, aprobada en la Séptima Sesión Extraordinaria del Comité de Transparencia del presente año.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 142, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 147, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se hace de su conocimiento que, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la presente respuesta, podrá interponer recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o ante esta Unidad de Transparencia.

ATENTAMENTE

MTRA. SANDRA YADIRA FLORES DE AVILA  
ENCARGADA DEL DESPACHO DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA.

\*AALL

## Anexo 2. Designación de magistrados



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

### **C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN P R E S E N T E**

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es el órgano jurisdiccional con plena autonomía, encargado de la impartición de justicia administrativa a nivel federal y tiene por objeto dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, por lo que sus resoluciones deben apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso, para dar con ello certeza jurídica a los particulares frente a los actos de autoridad que sean ilegales o confirmar, en su caso, que los mismos son acordes al marco normativo correspondiente.

Los artículos 73, fracción XXIX-H, séptimo párrafo, de la Constitución Federal y 43, párrafo segundo y tercero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establecen que los magistrados regionales que integren dicho órgano jurisdiccional serán designados por el titular del Ejecutivo Federal y ratificados por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, y durarán en su encargo diez años, al cabo de los cuales podrán ser ratificados por una sola ocasión para otro periodo igual.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dispone que los magistrados que se propongan a esa Soberanía deben acreditar una trayectoria profesional y académica en materia fiscal, administrativa o en materia de fiscalización, responsabilidades administrativas, hechos de corrupción o rendición de cuentas, a fin de garantizar que las personas que integren dicho órgano federal cuenten con una probada capacidad técnica, experiencia profesional y honorabilidad para desempeñar tan importante cargo en beneficio de la sociedad mexicana.

Por oficios TFJA/P/0189/2018, TFJA/P/0399/2018, TFJA/P/0400/2018, TFJA/P/0067/2019, TFJA/P/0178/2019, TFJA/P/0196/2019, TFJA/P/0019/2020,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

TFJA/P/0024/2020, TFJA/P/0031/2020, TFJA/P/0110/2020, TFJA/P/0114/2020, TFJA/P/0151/2020, TFJA/P/0182/2020, TFJA/P/0066/2021, TFJA/P/0078/2021, TFJA/P/0090/2021, TFJA/P/0110/2021, TFJA/P/0137/2021, TFJA/P/0159/2021, TFJA/P/0186/2021, TFJA/P/0194/2021, TFJA/P/0217/2021, TFJA/P/0030/2022, TFJA/P/0038/2022, TFJA/P/0046/2022, TFJA/P/0049/2022, TFJA/P/0059/2022 y TFJA/P/0014/2023, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa informó al Ejecutivo Federal, a mi cargo, la conclusión del periodo por el que fueron nombrados diversos magistrados de Salas Regionales referidos en los citados oficios.

Por lo anterior, y con las facultades otorgadas por el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal y 43, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, someto a ratificación de esa Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la designación de las personas que a continuación se indican para ocupar las magistraturas vacantes de Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

**Aarón Marino Álvarez Montiel**, mexicano de 47 años de edad, licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en derecho laboral por Centro Universitario Emmanuel Kant.

En el ámbito profesional actualmente se desempeña como director general Regional Centro y Noreste de la Secretaría de Gobernación (mayo de 2023 a la fecha); fue titular del Órgano Interno de Control, dependiente de la Secretaría de la Función Pública en el Centro Nacional de Inteligencia (marzo de 2021 a marzo de 2023); director general de Investigación Forense de la Secretaría de la Función Pública (enero de 2020 a febrero de 2021); director de Control y Seguimiento de la Secretaría de la Función Pública (septiembre a diciembre de 2019). En la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en la Ciudad de México fue secretario jurídico (mayo de 2013 a septiembre de 2019); actuario judicial (septiembre de 2010 a abril de 2013); auxiliar de servicios (agosto de 2005 a agosto de 2010); fungió como administrativo en la Secretaría de Transporte y Vialidad del entonces Distrito Federal (enero de 2005 a diciembre de 2005), y técnico electoral en el otrora Instituto Federal Electoral, Distrito 20 (junio de 1997 a julio de 2003).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asimismo, ha impartido diversas conferencias como "Círculos de Estudio" en la Asociación Mexicana de Juzgadoras A.C.; "Juicio Contencioso Administrativo y sus Modalidades" en la Barra de Abogados; "Demanda de Nulidad" en el Centro Universitario de Tijuana; "El Nuevo Sistema de justicia en Línea y el Juicio Sumario" en los Festejos del XXXV aniversario de la Facultad de Derecho, de la Universidad Autónoma de Baja California, entre otros.

Lo anterior, en virtud de que las personas cuyas designaciones se presentan a su ratificación, son mexicanos por nacimiento y no han adquirido otra nacionalidad; se encuentran en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; son mayores de 35 años; cuentan con buena reputación y se han distinguido por su honorabilidad, competencia y excelencia profesional en el ejercicio de la actividad jurídica; son licenciados en Derecho con título registrado con más de diez años anteriores a la fecha de la designación, y cuentan con más de ocho años de experiencia en materia fiscal, administrativa o en materia de fiscalización, responsabilidades administrativas y hechos de corrupción o rendición de cuentas.

Se remiten a esa Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión los expedientes con los que se corrobora todo lo señalado y la idoneidad de las personas a ratificar.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Hoja de firma del Comunicado por el que se somete a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la ratificación de las designaciones para diversas magistraturas vacantes de Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Reitero a usted, ciudadano presidente, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Ciudad de México, a 15 JUN 2023

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

MERG

# Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

| Datos del manuscrito que se presenta a revisión |   |                           |
|---|---|---------------------------|
| Programa educativo                              | DOCTORADO EN CIENCIAS JURIDICAS   |                           |
| Título del trabajo                              | HACIA UNA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EFECTIVA PARA LA PROTECCION DEL JUSTICIABLE |                           |
|   | Nombre  | Correo electrónico        |
| Autor/es  | MA. CONSTANCA CARMONA CALDERON  | 9610513c@umich.mx         |
| Director  | CARLOS SALVADOR RODRIGUEZ CAMARENA  | carlos.rodriguez@umich.mx |
| Codirector                                      |   |                           |
| Coordinador del programa                        | CARLOS SALVADOR RODRIGUEZ CAMARENA  | carlos.rodriguez@umich.mx |

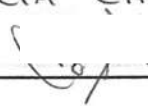
| Uso de Inteligencia Artificial |             |             |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| Rubro                          | Uso (sí/no) | Descripción |
| Asistencia en la redacción     | NO          |             |

# Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado  
 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



| Uso de Inteligencia Artificial             |             |             |
|--|-------------|-------------|
| Rubro                                      | Uso (sí/no) | Descripción |
| Traducción al español                      | NO          |             |
| Traducción a otra lengua                   | NO          |             |
| Revisión y corrección de estilo            | NO          |             |
| Análisis de datos                          | NO          |             |
| Búsqueda y organización de información     | NO          |             |
| Formateo de las referencias bibliográficas | NO          |             |
| Generación de contenido multimedia         | NO          |             |
| Otro                                       | NO          |             |

| Datos del solicitante |  |
|-----------------------|--|
| Nombre y firma        | MA. CONSTANCIA CARMONA CALDERON<br> |
| Lugar y fecha         | MORELIA, MICH. 3 DE OCTUBRE DE 2024  |

| Uso de Inteligencia Artificial |             |             |
|--------------------------------|-------------|-------------|
| Rubro                          | Uso (sí/no) | Descripción |
|                                |             |             |

NOMBRE DEL TRABAJO

**Hacia una justicia administrativa efectiva para la protección del justiciable**

AUTOR

**Ma. Constanca Carmona Calderón**

RECUENTO DE PALABRAS

**47401 Words**

RECUENTO DE CARACTERES

**262128 Characters**

RECUENTO DE PÁGINAS

**158 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**2.3MB**

FECHA DE ENTREGA

**Oct 7, 2024 8:28 AM CST**

FECHA DEL INFORME

**Oct 7, 2024 8:31 AM CST****● 42% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 40% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 0% Base de datos de trabajos entregados
- 21% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref