

LA LITIS. UN PANORAMA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Hugo Armando TENORIO HINOJOSA¹

RESUMEN

Los temas procesales básicos se aprenden en la facultad, por ser la primera vez que se abordan, suelen ser de difícil entendimiento, pero una vez puestos en práctica, no lo son tanto, más cuando se trata de una actividad realizada una y otra vez, al sentirse muy “fácil” de implementar; por ello, los años laborados en el Tribunal, me han permitido ubicar esta situación entre compañeros del trabajo y las personas de servicio social, siempre llegamos con la idea de aprender de todo y diversos temas de la materia, pero después de un tiempo, lo esencial se hace a un lado, así, uno de los temas más comunes con los que me enfrentado, corresponden a la ubicación de la controversia a dilucidar en los juicios, incluso un tema por el cual los órganos revisores emiten ejecutorias para cumplimentarse.

PALABRAS CLAVE

Litis. Juicio contencioso. Juicio de nulidad. Ley Federal de Procedimiento

ABSTRACT

The basic procedural issues are learned in college, since they are the first time they are addressed, they are usually difficult to understand, but once put into practice, they are not so much, especially when it comes to an activity carried out over and over again, feeling very “easy” to implement; For this reason, the years worked in the Court, have allowed me to locate this situation among co-workers and people from social service, we always come up with the idea of learning about everything and various topics on the subject, but after a while, it essential is put aside, thus, one of the most common issues that I am faced with, correspond to the location of the controversy to be elucidated in the trials, including an issue for which the reviewing bodies issue executory statements to be completed.

KEY WORDS

Litis. Contentious. Judgment of nullity. Federal Law of Administrative Litigation

¹ Licenciado en Derecho, egresado del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. Maestría de Derecho Fiscal, en la Universidad Regiomontana, en Monterrey, Nuevo León. Actualmente con el cargo de Secretario de Acuerdos en la Segunda Sala Regional Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Contencioso Administrativo. Proceso. Procedure. Process. Procedure. Demand.
Procedimiento. Demanda. Jurisdiccional. Jurisdictional. Judgment.
Sentencia.

En principio, debo destacar que la Psicología me embelesa, ya que una de las tareas de dicha ciencia consiste en analizar las relaciones interpersonales, lo cual, destaco por lo que empíricamente he podido advertir en el ambiente laboral en que me desenvuelvo, verbigracia, después de haber realizado una tarea de forma tautológica, un tema sencillo puede desembocar en lides ya sea, por la sencillez de esta, o porque día a día vamos aprendiendo cosas que deseamos agregar; así, la aplicación de los conceptos básicos aprendidos en los estudios de licenciatura no son la excepción, y en las labores jurisdiccionales, advertí que el término de "*litis*" a veces pasa a un segundo o último plano, cuando es un tema muy importante a considerar.

Es trascendente generar un contexto, y/o definición de dicha palabra; pues bien, *litis* es un término o concepto jurídico que se escucha por todo estudioso del Derecho, desde la facultad al iniciar las clases de temas procesales, hasta quienes se han involucrado en controversias legales, o incluso, se trata de un concepto escuchado por las personas que accidentalmente tienen contacto con algún tema jurídico. De esta manera, en lo personal, después de estar involucrado en la materia fiscal y procesal contenciosa por algunos años, he visto que los conceptos básicos se parecen a las operaciones matemáticas aplicadas en álgebra, parecen olvidarse o, simplemente, se hacen a un lado cuando se resuelve o intenta dar solución a determinada cuestión.

La tarea jurisdiccional no es ajena a la problemática planteada, como es el concepto de *litis*, más si éste es mal utilizado o indebidamente interpretado, lo que implica que la sustanciación de los juicios conlleve a una irregularidad, sobre todo, se decidan en sentencia definitiva en forma equivocada.

Ante dicha circunstancia, percibo que el problema surge desde la definición y uso del concepto *litis*, por lo que el presente trabajo pretende establecer una pauta o, al menos, una noción en el Derecho Procesal Fiscal en sus diferentes instancias, ello para evitar la mala interpretación del concepto, lo que pudiera dificultar la defensa jurídica, como la resolución del problema planteado, por autoridades competentes en sus diversas instancias.

Son pocos los autores que realizan una definición o explican el concepto de *litis*, la mayoría se concentra en el concepto de "acción"; citando, por ejemplo, a Cipriano Gómez Lara², quien estableciera que, "es el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional"; este concepto abarca varios géneros de diversas opiniones, el cual incluso puede tener tres significados: 1) sinónimo de derecho; 2) sinónimo de pretensión y de demanda; y 3) sinónimo de facultad de provocar la actividad de la jurisdicción.

En una postura similar, el doctrinario Sergio Francisco De la Garza³ fija que en un estado de Derecho, debe existir un control jurídico de la actividad administrativa, a fin de que las autoridades arreglen, diriman las actuaciones surgidas por ley, entre los particulares y las autoridades administrativas, con el propósito de evitar violaciones a derechos de toda persona, lo que está relacionado con el concepto previo de acción, esto es, la formulación de una demanda, haciendo valer un derecho.

De esta manera, se observa que el concepto de "acción" está relacionado con el inicio de un procedimiento jurisdiccional, que vela por el derecho o facultad de un particular de acudir ante un juez que resuelva sobre la pretensión planteada en la demanda.

Uno de los autores que establece la distinción entre *acción* y *litis*, es José Vizcarra Dávalos⁴, quien establece que el concepto de "acción" es un punto fundamental en cuestión procesal, pues para su ejercicio debe plasmarse en una demanda, y presentarse ante un órgano jurisdiccional competente, dando lugar al inicio del proceso, el cual deberá llamar formalmente al demandado, a fin de oponerse a la procedencia de la acción a través de excepciones, siendo el juez quien deba dictar sentencia, atendiendo la demostración de los hechos constitutivos de la acción como de las excepciones; reiterando, "el juzgador deberá absolver o condenar, propiciando la inconformidad del afectado del fallo".

Ante estos conceptos, Vizcarra Dávalos, puntualiza que los juzgadores deben observar, en todo momento, los bienes jurídicos reconocidos por ley, aplicando una solución de las cuestiones presentadas por las partes, por lo que el proceso tiene por objeto la decisión de una *litis* conforme a las normas del derecho

² Gómez Lara., Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford, 2015, p. 95.

³ De la Garza, Sergio F., *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 2012 p. 840.

⁴ Vizcarra D., José, *Teoría General del Proceso*, México, Porrúa, 2013, pp. 94-95.

sustancial y en él intervienen, por lo menos, el actor, el demandado y el juez; es en esta pequeña parte, la mención del concepto de *litis*, planteándolo como los puntos formulados o bien, aportados por el actor y el demandado en un proceso jurisdiccional.

Con este pequeño, pero importante enfoque, es como puede señalarse el concepto de *litis, lato sensu*, como los puntos a resolverse que hayan sido planteados en la acción por el demandante y las excepciones propuestas por el demandado en el proceso jurisdiccional, recordando que es un concepto general, en todo juicio, en cualquier materia.

El Poder Judicial de la Federación ha establecido diversos criterios, citando lo relativo al procedimiento arbitral⁵, el cual prevé que la *litis* se define en la etapa inicial al tenor de lo planteado por la parte actora y la demanda, correspondiente a los puntos a definir en la controversia; por ello, las pretensiones planteadas sobre la materia de contienda, a fin de identificar a las partes las pretensiones a resolverse, no está lejos del concepto amplio previamente citado.

Quizá el criterio más trascendente para el tema en cuestión se generó por un Tribunal Colegiado de Circuito en materia Civil⁶, que contempló lo siguiente:

El concepto de *litis* que contienen los diccionarios no especializados en derecho lo derivan de lite, que significa pleito, litigio judicial, actuación en juicio, pero tales conceptos no satisfacen plenamente nuestras instituciones jurídicas porque no es totalmente exacto que toda *litis* contenga un pleito o controversia, pues se omiten situaciones procesales como el allanamiento o la confesión total de la demanda y pretensiones en que la instancia se agota sin mayores trámites procesales y se pronuncia sentencia, que sin duda será condenatoria en la extensión de lo reclamado y por ello, se puede decir válidamente que no hay *litis* cuando no se plantea contradictorio alguno. Luego, se deberá entender por *litis*, el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; empero, se estima necesario apuntar, que es con la contestación a la demanda cuando la *litis* o relación jurídico-procesal, se integra produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cues-

⁵ Tesis I.3o.C.940 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, mayo de 2011, p. 1007.

⁶ Tesis I.6o.C.391 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1835.

ciones sometidas al pronunciamiento del Juez. Lo expuesto es corroborado por Francisco Carnelutti, quien, al referirse al litigio, lo define como el conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. Es menester señalar que la *litis* del proceso moderno, o sea, la determinación de las cuestiones litigiosas, como uno de los efectos de la relación procesal, presenta notas características tales que, producida la contestación, el actor no puede variar su demanda, ni el demandado sus defensas, salvo algunas excepciones; por consiguiente, en términos generales, integrada la *litis*, las partes no pueden modificarla, y a sus límites debe ceñirse el pronunciamiento judicial [...].

De esta manera, dicho criterio viene a confirmar lo señalado en los párrafos previos, reiterando se trata del concepto en amplio sentido y a la gran mayoría de las materias donde se presenta la labor jurisdiccional o la solución de conflictos planteados, recordando que, en nuestro país, no existe la auto tutela, sino es necesario acudir a un tribunal para resolver las controversias.

Una vez establecido el concepto de *litis*, en un sentido general en atención a cualquier caso jurisdiccional, es necesario atender que, en la materia administrativa, las autoridades ejercen sus potestades a través de la emisión de actos, esto es, la aplicación del Derecho al caso concreto de las normas que prevén las obligaciones a seguirse por parte de los particulares, lo que se hace a través de un procedimiento para lograr el cumplimiento de obligaciones; prácticamente se traduce en la última voluntad de la autoridad a través de la determinación de las obligaciones incumplidas, como su sanción respectiva, traducéndose incluso en una liquidación consistente de una cantidad fija como multa.

Así es, a través del uso de las facultades previstas en las diversas normas orgánicas, como sustantivas, el hecho que las autoridades pueden tomar en cuenta ciertas medidas, como es la determinación de obligaciones y por ende su cobro, embargos y multas. En estos casos, tal como se plantea en la obra de Sergio Francisco De la Garza⁷, existe una fase de actividad administrativa, en la fase de planeación (aquellas actividades que se llevan a cabo para la toma de decisiones), fase de estudio y evaluación (etapa de diagnóstico para alcanzar los objetivos de la autoridad), fase de decisión (aquella que se relaciona para conseguir resultados congruentes),

⁷ Vizcarra D., José, *op. cit.*, p. 671.

fase de ejecución (la implementación de planes de las autoridades), fase de recaudación (aquella relacionada con el cobro que pudiera suscitarse), y la fase de administración (lo correspondiente al destino del cobro obtenido), menciona incluso una fase relacionada con la controversia del acto emitido.

Para el presente trabajo, debe destacarse que, seguido el procedimiento administrativo por parte de una de las diversas unidades o autoridad administrativa en el país, se emite una resolución definitiva, debiendo precisar sobre el tema, que un acto definitivo se puede considerar como el acto que pone fin a un expediente, resolviendo completamente sobre la cuestión planteada, o bien que decide sobre el mismo; incluso también puede hablarse que el concepto de acto o resolución definitiva se centra en aquella actuación que no admite un recurso legal en contra, o al menos que resulte de interposición obligatoria, lo que tiene eco en el Artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁸, como el diverso 3o., último párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁹, en los que se expresa la segunda de las connotaciones dadas.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas ocasiones, se ha pronunciado sobre el alcance del referido concepto de resolución definitiva, utilizando una tesis aislada¹⁰, en la cual se concluyó que había de considerarse la naturaleza jurídica del acto administrativo, la que debe constituir el producto final o voluntad definitiva de la autoridad, bien luego de un procedimiento o incluso como una manifestación aislada que no requiera de un antecedente, pero que pudieren generar afectaciones a los gobernados.

En estos términos, la actividad de las autoridades administrativas consiste en llevar a cabo procedimientos administrativos (diversas etapas o fases) que concluirán en la emisión de un acto o resolución, o bien, puede traducirse en aquella actuación que constituya la voluntad final (pese la existencia de un procedimiento

⁸ "Artículo 2o. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa [...]".

⁹ "Artículo 3o. [...]"

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

¹⁰ Tesis 2a. X/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, p. 336.

previo) en donde se plasmarán todos y cada uno de los argumentos que haya analizado en el procedimiento, a fin de determinar una situación jurídica de los gobernados o particulares, sean personas físicas o morales, lo que se traduce en el principio de legalidad y, a su vez, en la debida fundamentación y motivación de los actos administrativos en general.

Desde esta perspectiva, la autoridad administrativa plasmará en la resolución que emita, todos los aspectos analizados, bien recabados dentro del procedimiento administrativo (facultades de comprobación), o bien, por el ejercicio de facultades de gestión al revisar el cumplimiento ordinario de las obligaciones de los particulares¹¹, aquí se destaca que en los actos definitivos, la autoridad debe plasmar todos los argumentos lógico jurídicos que el servidor competente recabó, con el propósito que la persona a quien va dirigido, y que será notificado, tenga conocimiento de todos los hechos y situaciones revisados, y que éste pueda plantear su defensa.

Por ello, la primera oportunidad que tiene el gobernado para formular su medio de defensa y así garantizar su derecho a audiencia, corresponde al recurso administrativo, la revisión que hace regularmente el área jurídica de la unidad administrativa emisora del acto, o el superior jerárquico del funcionario emisor, para que seguido el procedimiento del recurso, se emita un nuevo acto que decida sobre las pretensiones planteadas en el recurso, bien el desechamiento, sobreseimiento del recurso, confirmación de legalidad de la resolución o bien, la revocación del acto; para posteriormente, acudir al juicio contencioso administrativo, en el presente caso me enfocaré al ámbito federal, presentándolo ante una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, incluso, existe la oportunidad de, en términos sencillos, brincar esa sede administrativa y acudir directamente a juicio, pues los recursos administrativos son optativos para los particulares.

Desde esta óptica, me atrevo a señalar que el concepto de *litis*, en el ámbito contencioso administrativo, es muy diferente a los diversos procesos jurisdiccionales mencionados, en la cual se busca que el demandante y el demandado, en igualdad procesal, se presenten ante el juez a fin de dirimir la controversia planteada a la par de las excepciones propuestas; lo que no ocurre en las disputas de los particulares con las autoridades (cuestiones contenciosas), pues bastaría que

¹¹ Tesis 2a./J. 22/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, publicada en la versión electrónica el viernes 6 de marzo de 2020.

el particular, ante una resolución definitiva en forma expresa, acuda ante la autoridad jurisdiccional, bien en sede administrativa o juicio, para fijar la controversia a dilucidar, en el caso, la unidad jurídica ante un recurso, o un(os) Magistrado(s) del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esta idea surge desde el hecho que la autoridad ya ha plasmado su postura o voluntad final en el acto o resolución definitiva dirigida al gobernado, la cual está comprendida por los argumentos lógico-jurídicos que implicaron el actuar del funcionario emisor, lo que nos ocupa el concepto de *litis en stricto sensu*, en el ámbito contencioso administrativo.

¿Por qué esta concepción de *litis*? Prácticamente al atender que el acto impugnado por sí mismo, contiene todos los hechos y elementos considerados por la autoridad, conlleva al principio de presunción de legalidad¹², esto es, el acto es legal en tanto no se demuestre lo contrario por el particular en una controversia; es por ello, bastará que el particular presente su medio de defensa, a fin de analizar los puntos formulados por la autoridad en su resolución y los elementos aducidos por el interesado.

Esto se visualiza de mejor manera, en los casos de sede administrativa, tratándose de los actos de autoridades fiscales; conforme las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revocación se presenta ante la autoridad competente que emitió el acto; en el escrito o documento digital que se presente, deberá contener la precisión del acto que se impugna, los agravios que le cause, las pruebas y los hechos controvertidos, prácticamente con el plantea-

¹² Código Fiscal de la Federación: "Artículo 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho".

Ley Federal del Procedimiento Administrativo: "Artículo 6o. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del Artículo 3o. de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos [...]"

miento de agravios se fijan los puntos a analizarse por la autoridad administrativa, comúnmente la unidad jurídica, sin necesidad que exista un emplazamiento de la unidad o el funcionario encargado de la emisión del acto o resolución, pues en términos de los Artículos 130 y 131, la autoridad que emita el pronunciamiento al recurso, solo se encargará de desahogar las pruebas ofrecidas y atender el plazo de emisión que no deberá exceder de tres meses, contados a partir de la interposición del recurso, pues luego de ello se entenderá como la confirmación del acto impugnado, o lo que se conoce como negativa ficta (el negar las pretensiones formuladas por el recurrente).

Por tal razón, es evidente que esta situación de sede administrativa rompe por completo el esquema dado sobre la *litis lato sensu*, pues no existe el emplazamiento o llamamiento de la autoridad emisora del acto recurrido, sino que la controversia a resolverse es entre la postura plasmada en el acto administrativo controvertido y los argumentos o razonamientos planteados por el particular en el recurso administrativo, sin mayores requisitos, lo que puedo asegurar, sucede en términos similares en un juicio de nulidad.

En lo que hace al juicio contencioso administrativo federal¹³, como todo procedimiento jurisdiccional, inicia con la presentación de la demanda del particular ante la Sala Regional competente por territorio y materia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, escrito que debe contener el acto o resolución administrativa que se duele el promovente, además de puntualizar los conceptos de impugnación en contra del acto demandado, siendo este un requisito propio de ley¹⁴ que

¹³ Es importante destacar la precisión realizada sobre “federal”, recordando que en diversas entidades federativas existen tribunales administrativos encargados de dirimir controversias entre los particulares como las unidades administrativas que integran la entidad federativa, como de sus diferentes municipios.

¹⁴ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“Artículo 14. La demanda deberá indicar: [...] II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación [...].

VI. Los conceptos de impugnación [...]

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda [...].”

no implica requerimiento previo por el Magistrado que instruirá el juicio; esto implica un requisito de mucha trascendencia, pues sin conceptos de impugnación no se tiene la causa de pedir, impidiendo que el Magistrado Instructor pueda llevar a cabo un proyecto sobre el acto planteado; de esta forma, es evidente que desde el momento que se plantea la demanda por parte del particular, el juzgador tendrá la noción de la parte del acto o incluso, la etapa del procedimiento que dio origen a dicha resolución, de la cual se duele y que debe ser materia de análisis en la sentencia que al efecto pueda llegar a emitirse, lo que constituye propiamente la *litis* a dilucidar.

Este concepto destaca en el Artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹⁵, al prever en primer término que la sentencia emitida por el Tribunal debe atender las pretensiones del actor formuladas en la demanda conforme lo señalo en la resolución impugnada, examinando en orden, aquellos argumentos que generen el mejor beneficio del demandante, atendiendo en todo momento solo las cuestiones planteadas en la demanda, de ahí que cobre importancia al tema el Artículo en cuestión, pues el principio de exhaustividad está vinculado con el concepto de *litis*, al requerir que el juzgador atienda las cuestiones planteadas por el actor, claro ello no implica que se dejen de analizar los hechos y pruebas planteados por la autoridad, sino que se busca limitar el análisis de los razonamientos planteados, respecto a los hechos indicados en el acto impugnado.

Dicho en otros términos, el juzgador se encargará de limitar el razonamiento del demandante, conforme los puntos que haya indicado el funcionario emisor del acto impugnado, sin atender más allá el argumento formulado y lo señalado

¹⁵ "Artículo 50. Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación [...]"

en el propio acto; la mejor forma de entender esto es con un ejemplo sencillo, como es la imposición de una multa.

Recordemos, tal como se ha indicado en párrafos previos, todo acto administrativo debe encontrarse fundado y motivado¹⁶; como parte de la fundamentación, el funcionario emisor debe plasmar los Artículos en los que se encuentre sustentada su competencia, principalmente la material y territorial, esto es, debe asentar, en primer lugar, los Artículos que establezcan la facultad ejercida (la posibilidad de determinar una multa) y los Artículos que fijen el lugar en que puede actuar (la delimitación territorial); adicionalmente, conforme al análisis efectuado por la autoridad, se indicarán los razonamientos que dieron lugar a la determinación de la multa, como son los hechos incumplidos por el particular y el precepto que señale la conducta infractora, como el numeral que prevé la sanción o multa correspondiente; en tales términos, conforme lo aquí señalado, existen cuatro posibles puntos a debatirse:

¹⁶ Precedente del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de rubro y texto: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De conformidad con el Artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, el deber de expresar con precisión el precepto jurídico aplicable al caso y por lo segundo, señalarse con exactitud las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad haya tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Lo anterior es así, ya que cuando el precepto en comento dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y propiedades, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella, que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. Así, en forma específica, tratándose de actos impugnados en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado y motivado, es necesario que en él se citen: a) Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en perjuicio de los particulares; b) Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso específico; es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del destinatario del acto, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables y c) Las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en los supuestos jurídicos previstos por la norma legal invocada como fundamento".

1. La competencia material;
2. La competencia territorial;
3. Los hechos analizados por la autoridad, principalmente omisivos; y
4. El precepto que impone la sanción.

Por tal motivo, será la parte interesada (a quien se encuentra dirigido el acto) quien deberá establecer los razonamientos de los cuales se duele, fijando así la *litis*, esto es, si controvierte los cuatro puntos planteados, o solo aquellos sobre los cuales vea mejor beneficio, como son los hechos analizados y el precepto de imposición de la multa, por citar el ejemplo, pues aquellas cuestiones no debatidas, no serán materia de estudio por el juzgador.

De esta manera, es evidente el hecho que, desde la propia demanda, el juzgador tiene noción de la *litis* planteada, lo cual constituirá los puntos materia de análisis en un proyecto de sentencia, incluso ante la ausencia de la contestación a la demanda por parte de la autoridad; esta idea no es nueva, después de algunos años de laborar en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y de revisar en diversas ocasiones el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, advertí que se da un tratamiento muy importante a los conceptos de impugnación, siendo, como se indicó en párrafos previos, uno de los elementos trascendentales en el escrito inicial de demanda, pero adicionalmente al emitir la sentencia, deben analizarse las causales de ilegalidad, un sinónimo de conceptos de impugnación, agravios o argumentos de la parte actora, claro, no se menosprecian las excepciones dadas por la autoridad en las contestaciones, pero al analizar la demanda junto a las pruebas ofrecidas como desahogadas, y emitir el proyecto, se califican los conceptos formulados, situación que se reforzó con las palabras escuchadas el 16 de marzo 2017, en el "Seminario de Actualización, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo"; en las cuales el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda¹⁷ expresó, casi al final de su cátedra que, "*recibida la demanda se advierte cuál va ser el resultado, porque la litis se fija entre la resolución impugnada y la demanda, y entonces el asunto se puede resolver*"; lo que fortificó la idea propuesta.

¹⁷ La ponencia aludida, es consultable en la videoteca del Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de la dirección electrónica: http://videoteca.tfja.gob.mx/videos/contencioso_2017/LFPCA_S-2.mp4.

La idea planteada por el Magistrado Rosaslanda, la relaciono con la figura de “dispensa de la instrucción”; lo que implica la existencia de criterio dictado previamente por el juzgador, esto es, ante la propia presentación de la demanda, se conoce el criterio emitido en un expediente similar, o al menos con los términos plasmados en el propio acto impugnado, reiterando, esto implica saber anticipadamente cómo resolver las pretensiones formuladas por el demandante, por lo que no se requiere formular la contestación por parte de la autoridad para adelantar el sentido del fallo, ante la existencia de un asunto similar o elementos ciertos en los argumentos que ya han sido analizados previamente.

Hasta este punto, habrá dudas o, incluso, la idea de ser innecesario que la autoridad formule contestación, pues bien, en principio podría decir que es cierto, no se requeriría de una contestación; sin embargo, el juicio contencioso administrativo federal da la oportunidad a todas las partes, respetando el principio de paridad procesal¹⁸, y que como se ha mencionado, en términos de los Artículos 16 y 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la negativa formulada por la demandante, se arroja la carga probatoria para la autoridad demandada, por lo que será en la contestación cuando se ofrezcan y desahoguen las pruebas correspondientes, a fin de desvirtuar las negativas planteadas, razón de la importancia y trascendencia de generar la contestación a la demanda o la contestación a la ampliación¹⁹.

Estas mismas circunstancias se reflejan en el contenido de los Artículos 16 y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante una negación expresa, realizada en el argumento, o bien, una negativa ficta, aquel silencio

¹⁸ Con el propósito de ilustrar el argumento, se cita el criterio adoptado por el Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro corresponde al indicado como: “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LITIS CERRADA Y DE PARIDAD PROCESAL” En el cual, prácticamente se reconoce que dicho principio supone la proscripción para el juzgador de otorgar a alguna de las partes una posición más favorable respecto de la otra; por lo que debe sustanciarse un procedimiento en que se atiendan las pretensiones de la actora, como a los argumentos expuestos por la demandada, sin que el órgano de instrucción pueda perfeccionarlos mediante la introducción de nuevos aspectos, o concediendo a alguna de las partes oportunidades no otorgadas a la otra.

¹⁹ Tesis IV.1o.A.27 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, t. III, agosto de 2015, p. 2553.

de la autoridad, al no atender una petición formulada, es en tales casos cuando se requiere de la contestación de la autoridad a fin de allegar los elementos que se desconocen o se plantea no fueron difundidos por la autoridad, lo que genera la oportunidad de debatirlas en el juicio, pues fuera de ello, no existen mayores elementos o razonamientos que impliquen que la autoridad pueda o requiera formular su contestación, pues sonará muy repetitivo, pero el acto administrativo que constituya la resolución impugnada, debe tener todos los elementos necesarios que entrañen su propia defensa en juicio, de lo contrario se implicaría una mejora al mismo, en caso que la representación jurídica lo plantee en la contestación²⁰.

Por lo hasta ahora expuesto, el concepto de *litis* implica diversas aristas a revisarse, cuando puede implicar un tema sencillo, pero es el día a día, o la cotidianidad en que se realiza la actividad jurisdiccional, lo que hace que estos pequeños temas se dejen a un lado, incluso se compliquen ante los detalles que se han puntualizado, particularmente ante diversas negativas que se formulen por los demandantes.

Una vez aclarado el concepto, es importante señalar que entre los problemas más comunes que enfrenta el tema de *litis* es la integración de la misma en un juicio de nulidad, o definir el punto de *litis* al momento de resolverse un asunto jurisdiccional; suena sencillo decir que conforme al Artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juzgador deberá analizar las causales de ilegalidad, podría decirse que cada concepto de impugnación empleado en la demanda debe ser analizado, muchas veces la redacción se vuelve sencilla al formular un argumento estructurado en cada concepto de impugnación, pero al no existir una forma determinada de redacción o planteamiento ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este es uno de los casos que complica la identificación de las pretensiones.

Básicamente, puede ocurrir que en un concepto de impugnación, se formule más de un razonamiento de legalidad, situación que puede provocar que la *litis* formulada se malinterprete por los juzgadores, o sea resuelta en forma equivo-

²⁰ Tesis III.4o.A.6 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 1711. En dicho criterio se indica que si la demandada en su contestación, pretende justificar el acto impugnado, o introduce una cuestión que el actor en el juicio de nulidad no expresó en su demanda a través de sus conceptos de impugnación, el juzgador no está facultado para analizar tal planteamiento, pues existiría la variación de la *litis* efectivamente planteada.

cada con motivo de los diversos razonamientos formulados, situación que puede generar una resolución desatinada para alguna de las partes, o incluso que en la revisión por parte de un Tribunal de alzada sea dictada una ejecutoria en el sentido de conceder la revocación, por violación al principio de congruencia, esto es, que la *litis* se integró indebidamente, es decir, que el juzgador se avocó al análisis en forma incorrecta de los argumentos esgrimidos en la demanda.

Esta situación es, quizá, de las más comunes que se presentan, pues la *litis* no solo se trata de la correcta revisión y análisis de argumentos sostenidos en la demanda, sino como se ha indicado, al ofrecerse y desahogarse pruebas en la contestación, ampliación y contestación a la ampliación de la demanda, éstas se encuentran estrechamente relacionadas con los argumentos, de ahí que puedan complicarse o integrarse incorrectamente los puntos a analizar²¹ que, como se indicó en el presente trabajo, pese tratarse de un tema sencillo, puede olvidarse en el día a día, y complicarse por las incidencias ocurridas en la instrucción de juicios, o el desarrollo de sede administrativa, tratándose de los recursos administrativos.

Por ello, ante estas situaciones y como postura personal, es de suma importancia que las unidades administrativas, jurídicamente hablando, y los juzgadores, secretarios de acuerdo y Magistrados Instructores, realicen un completo análisis de los recursos y demandas a cargo, particularmente de cada uno de los conceptos de impugnación planteados en relación con las pruebas ofrecidas, incluso desglosarlos de ser necesario, para identificar cada argumento del promovente y no omitir su estudio o correlación con las pruebas ofrecidas y desahogadas, evitando así la formulación de nuevas demandas de nulidad o ejecutorias, tratándose de las sentencias definitivas con el propósito de establecer correctamente la *litis* pretendida.

Tampoco debe pasarse inadvertido que los servidores encargados de esta tarea jurisdiccional, deben estar abiertos a las nuevas ideas, quizás uno de los inconvenientes que pudieran surgir es el no aceptar o rechazar los razonamientos de los actores; claro no me refiero al rechazo explícito, recordando, se requiere que las autoridades analicen íntegramente los razonamientos, me refiero al caso de modificar o entender incorrectamente el argumento, bien aumentando, mejorando u omitiendo parte de las causales de ilegalidad, para calificar de una forma particu-

²¹ Tesis VII.2o.C.10 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, septiembre de 1995, p. 577.

lar los mismos, de ahí que se requiere mucho de la aceptación de nuevas ideas, evitando alterar la causa de pedir.

Así, pese a tratarse de un tema sencillo, el mismo a veces es olvidado, pues no existe mucho material doctrinal al respecto, pero como se ha puntualizado, suceden complicaciones en su desarrollo, particularmente su variación al proponerse la resolución a emitirse tanto en sede administrativa, como en juicio de nulidad, bien su omisión, o su mejora, lo cual no debería ocurrir, sobre todo, si se tiene la oportunidad de analizar cómo se integra la *litis* desde la presentación del medio de defensa.

De esta forma, se espera que algunos de los comentarios y argumentos plasmados en este trabajo sirvan para generar el desarrollo del tema de *litis*; sobre todo evitar los problemas que se generan al plantear algún argumento en recurso o demanda, pues la propuesta de razonamientos sencillos y claros, ayudará mucho a evitar la interpretación; máxime otorgar una herramienta para los servidores encargados de analizar el medio de defensa, desde la presentación del recurso o demanda, confrontando con el acto impugnado, lo que implicará adelantar un poco el análisis de la resolución definitiva, claro no siempre sucederá así, pues habrá que esperar y sustanciar la instrucción y el desahogo de pruebas ofrecidas por las partes.

FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliográficas

DE LA GARZA, Sergio F., *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 2012.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford, 2015.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, México, Porrúa, 2018.

VIZCARRA DÁVALOS, José, *Teoría General del Proceso*, México, Porrúa, 2013.

2. Informáticas

<https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Tesis.aspx>.

<http://sctj.tfjfa.gob.mx/SCJI/>.

Videoteca. 200.94.19.138/videoteca_cesmdfa/.

3. Legislativas

Código Fiscal de la Federación, vigente a junio de 2020.

Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente a junio de 2020.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a junio de 2020.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, vigente a junio de 2020.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a junio de 2020.