

# ¿CÓMO LLEGAMOS A TRES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS?

El objetivo, el subjetivo y el del enjuiciamiento

AMDF 20 DE AGOSTO DE 2019

# INTRODUCCIÓN

- Napoleón establece el Consejo de Estado y lo dota de facultades jurisdiccionales. Lo hace para impedir que los viejos parlamentos, como se denominaba a los tribunales en el antiguo régimen, pudieran obstaculizar el estado revolucionario. Los magistrados de entonces eran nobles o clérigos. La magistratura se compraba o se heredaba.
- CASACIÓN: INICIA COMO ÓRGANO NO JURIDICCIONAL. Su función: revisar las sentencias de los jueces y si “no obedecían” a la Asamblea se rompía la sentencia y se reenviaba a otro juez.... Finalmente, si se persistía se mandaba a la Asamblea para que ésta resolviera.
- POSTERIOMENTE se convierte en la Corte de Casación, resuelve un recurso extraordinario de estricto derecho, la Corte anula y reenvía, es la tercera instancia y busca unificar criterio. Hay casación en interés de la Ley: casos de contradicción de sentencias.

La Justicia Administrativa francesa y los contenciosos.

- Hay 4 Contenciosos: El objetivo, El subjetivo, El del enjuiciamiento, inicialmente conocido como represivo y el de la interpretación.
- Los más antiguos son los primeros dos e inicialmente se les denominó de Anulación y de Plena Jurisdicción; sin embargo, no siempre el Objetivo era de simple nulidad: el electoral y el fiscal, entre otros.
- El Contencioso Objetivo al inicio era únicamente el Recurso por Exceso de Poder. Actualmente todos los contenciosos son de plena jurisdicción y la mayor evolución es la del Objetivo que ya no es un recurso contra un acto, actualmente no se necesita de un "acto reclamado".

# EL RECURSO POR EXCESO DE PODER CONTENCIOSO OBJETIVO

- Inició como UN RECURSO CONTRA UN ACTO.
- TENÍA COMO ÚNICO OBJETO REVISAR LA LEGALIDAD DEL ACTO Y DE SER ILEGAL ANULARLO.
- LA PRETENSIÓN SE LIMITABA A LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO (INCLUYE REGLAMENTOS).
- ES UNA CUESTIÓN DE DERECHO OBJETIVO.
- ES DE ORDEN PÚBLICO CON EFECTOS GENERALES

En 1995 se eliminó el acto reclamado como requisito de procedencia y se otorgó el poder de ordenar la ejecución.

# Un trasplante de instituciones administrativas

- En México, en 1937, los autores de la Ley de Justicia Fiscal, adaptaron a la realidad mexicana la jurisdicción administrativa francesa por una parte y por la otra, el recurso por exceso de poder.
- La Ley estableció un Tribunal –no un consejo de estado– con magistrados y con 5 salas, no secciones. Mantuvo la supremacía del Juicio de Amparo y en consecuencia, del Poder Judicial.
- AL HACER EL TRASPLANTE, concibió un JUICIO no un RECURSO.
- Se trató de un sistema mixto con un único orden jurídico federal.

# EL CONTROL DE LEGALIDAD (IRREGULARIDAD) DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- 1.- Contra la Constitución (incluye los derechos del hombre y el ciudadano).
- 2.- Contra los principios generales del derecho.
- 3.-Contra los tratados.
- 4.- Contra la Ley.
- 5.- Contra un reglamento.
- 6.- Contra la jurisprudencia.
- 7.- Contra otro acto general de carácter administrativo, como circulares.
- 8.- Contra otro acto administrativo individual anterior y favorable al administrado.

# POSIBLES VICIOS DE ILEGALIDAD

1. POR EL AUTOR DEL ACTO.
2. POR LA FORMA DEL ACTO.
3. POR EL PROCEDIMIENTO PARA ELABORAR EL ACTO.
4. POR EL OBJETO DEL ACTO.
5. POR LOS MOTIVOS DEL ACTO.
6. POR EL FIN DEL ACTO. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

# 3 CONTENCIOSOS OBJETIVOS FRANCESES Y TRES ACCIONES DISTINTAS

(uno tradicional y dos nuevos)

- EL RECURSO POR EXCESO DE PODER.
- INEXISTENCIA cuando la pretensión consiste en que se reconozca la inexistencia de una resolución justificativa de un actuar administrativo irregular (una vía de hecho).
- En el que una autoridad regional pide la nulidad de un acto administrativo de una autoridad descentralizada o de sociedades de economía mixta.

# DIFERENCIAS ENTRE LOS CONTENCIOSOS OBJETIVO Y SUBJETIVO

- 1.- LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA.
- 2.- PRETENSIÓN.
3. ARGUMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO.
4. LA LABOR DEL JUEZ.
5. LOS PODERES DEL JUEZ CUANDO LA SENTENCIA ES ESTIMATORIA.
6. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA.

# 1. LEGITIMACIÓN

- **SUBJETIVO:** Se requiere ser titular de un derecho subjetivo.
- **OBJETIVO:** Basta con tener un interés. (Ni simple ni difuso y puede ser colectivo).
- El Consejo de Estado adoptó el concepto de interés para diferenciarlo de la necesidad de un derecho subjetivo y así ampliar el derecho de acción. Se parece más al interés legítimo que al interés jurídico.

## 2. PRETENSIÓN

- **SUBJETIVO:** De nulidad y de condena. Hay una doble pretensión, por una parte el reconocimiento de un derecho subjetivo y su plena satisfacción, lo que quiero es mi devolución de impuestos, o una indemnización o el pago de una pensión, y para ello, si hay una resolución previa que se opone, que la misma se anule, puesto que tiene presunción de validez.
- **OBJETIVO:** De simple nulidad. Mi pretensión se satisface con la nulidad de la resolución que me impone un crédito fiscal y con las naturales consecuencias de dicha nulidad (garantía, embargo, etc.)

### 3. ARGUMENTOS (de hecho y de derecho)

- **SUBJETIVO:** Hay libertad para presentar nuevas pruebas y argumentos adicionales.
- **OBJETIVO:** Los hechos y los argumentos de derecho tienen que ser los mismos planteados ante la autoridad administrativa. Se juzga el ACTO y a la AUTORIDAD con los elementos que tenía al dictarlo. No hay más pruebas, el objeto del recurso es la legalidad del acto tal como lo pudo apreciar la autoridad. (Visión desimónonica)

## 4. LA LABOR DEL JUEZ

- **SUJETIVO:** además de determinar, en su caso, la legalidad del acto administrativo, deberá precisar la existencia y la medida de un derecho subjetivo del particular.
- **OBJETIVO:** únicamente determinar la legalidad del acto administrativo.

## 5. LOS PODERES DEL JUEZ CUANDO LA SENTENCIA ES ESTIMATORIA

- **SUBJETIVO:** el juez reconoce un derecho subjetivo y normalmente su medida y siempre dicta una sentencia de condena para que la administración lo satisfaga.
- **OBJETIVO:** el juez se limita, salvo excepciones, a declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado.

## 6. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

- **SUBJETIVO**, las sentencias limitan sus efectos a las partes del juicio.
- **OBJETIVO**: los límites subjetivos de la cosa juzgada se extienden a todos los administrados afectados por el acto administrativo que se anula, aún cuando no sean parte en el juicio, teniendo efectos erga omnes.

# El contencioso subjetivo en México

- La Ley de Justicia Fiscal adoptó un solo contencioso, el objetivo dejando implícitas reglas de plena jurisdicción. Estas reglas implícitas resultaron, después de algunas décadas, insuficientes; además, el incremento de competencia del Tribunal aconsejaba algunos ajustes que dieron lugar a un segundo contencioso, el subjetivo.
- Multimillonarias devoluciones del impuesto a la gasolina, producto de resoluciones ilegales de finales del siglo XX, que al anularse tuvieron el efecto indebido de provocar devoluciones de impuestos debidos, motivaron la incorporación en ley de reglas específicas para el contencioso subjetivo.

- La necesidad de demostrar la existencia de un derecho subjetivo para tener una sentencia estimatoria (art.40):
- “...el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos...”.
- **Congruencia entre legitimación procesal, pretensión y poderes del juez:**
- En puridad, en el contencioso subjetivo la legitimación procesal activa debería consistir en acreditar el derecho subjetivo cuya tutela se pretende; sin embargo, como en México se define el interés jurídico como derecho subjetivo, se hubieran provocado confusiones. Lo que obligaría, además, a configurar acciones diferentes para cada contencioso.

- **La modificación correlativa en los poderes del juez**, con los incisos a), b) y d) del artículo 52 de la ley respectiva que permiten que la sentencia pueda:

“a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

“b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.”

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

# SE MODIFICA EL OBJETO DEL PROCESO

También se modificó el objeto del proceso, en lugar de ser la legalidad del acto reclamado se cambió a la pretensión del actor (art. 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.”

Al optar por una misma acción, se mantiene el mismo objeto para los dos contenciosos y en consecuencia, se deja el acto reclamado como requisito de procedencia en ambos contenciosos. (Con la excepción del art. 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria)

TEXTO TRADICIONAL CFF siglo XX ...”examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado...

# EL CONTENCIOSO DEL ENJUICIAMIENTO (DE LA REPRESIÓN)

En derecho francés:

“...corresponde al enjuiciamiento promovido ante una jurisdicción administrativa, contra una persona a fin de que la jurisdicción competente sancione a esta persona:”

- ¿Debe tener la Administración las facultades para imponer a los particulares cualquier sanción que no amerite prisión? ¿Debe poder determinar y cobrar indemnizaciones? ¿También a las personas morales?
- ¿Tienen límite, más allá del tema de prisión, las facultades sancionadoras de policía administrativa en sentido amplio?

# LOS PRINCIPIOS QUE FRANCIA TOMA DEL DERECHO PENAL PARA EL CONTENCIOSO DEL ENJUICIAMIENTO

El Contencioso del Enjuiciamiento es derecho administrativo que toma prestados principios del derecho penal:

- El principio de interpretación estricta de la ley penal.
- La retroactividad de la ley penal más favorable.
- Non bis in ídem.
- Reformatio in pejus.

# PRINCIPIOS APLICABLES A LOS 3 CONTENCIOSOS Y PERSONAS MORALES

ART. 1º DE LA LEY ÓRGANICA (TFJA).

Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

Las **personas morales** serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral. (Art. 24 LGRA)

## Tercer párrafo de la fracción XXIX-H del 73

- “Asimismo, será el órgano competente para 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.”

Los Tribunales de Cuentas, las Contralorías generales de la República y las Auditorías Superiores

- Napoleón creó la Cour de Comptes desde 1807 encargado del control de legalidad de los actos en materia económica y presupuestal, puede exigir responsabilidades a los administradores públicos. Actualmente tiene 200 magistrados, está descentralizado y se apoya en una Corte Disciplinaria Auxiliar con auditores e inspectores. Supervisa las cuentas, recomienda acciones administrativas, censura ineficiencias y mediante el contencioso del enjuiciamiento, sanciona servidores públicos y particulares.
- España, la Europa continental y algunos países latinoamericanos tienen un Tribunal de Cuentas.

# EL CONTENCIOSO MEXICANO DEL ENJUICIAMIENTO

- LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS ( 19/07/2017 ).
- Establece 3 tipos de autoridades: Investigadoras, Substanciadoras y Resolutoras = Tribunales de Justicia Administrativa.
- La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora.
- Una misma ley para procedimientos oficiosos y contenciosos con algunas reglas comunes.

# INFORME DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD

**Artículo 100.** Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, **calificarla como grave o no grave.**

Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el **Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa** y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el **procedimiento de responsabilidad administrativa.**

## INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- **Artículo 112.** El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, **admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.**
- **Artículo 113.** La admisión del Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa **interrumpirá los plazos de prescripción** señalados en el artículo 74 de esta Ley **y fijará la materia del procedimiento de responsabilidad administrativa.**

# FASE OFICIOSA: SUBSTANCIACIÓN

- Admitido el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, **la autoridad substanciadora ordenará el emplazamiento** del presunto responsable. De no contar con un defensor le será nombrado un defensor de oficio.

El emplazamiento es para entre 10 y 15 días.

- **AUDIENCIA INICIAL** (con las demás partes) el **presunto responsable rinde su declaración y ofrece pruebas (presenta documentos)** al igual que los terceros. Se cierra la audiencia inicial.

**Precluye derecho para ofrecer pruebas, salvo supervenientes.**

# LA DEMANDA ES UN EXPEDIENTE

- A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, **la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto.**
- Cuando **el Tribunal** reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá **verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves.** En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

# INICIO DEL JUICIO. PROCEDIMIENTO INQUISITIVO

- De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la Autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa corresponden a la **descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices** que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles.
- Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá **notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.**

## PRUEBAS, ALEGATOS Y SENTENCIA

- Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo.
- Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes.
- Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y **citará a las partes para oír la resolución que corresponda**, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello.

# PRINCIPIO INQUISITIVO

- Para conocer la verdad de los hechos, **las autoridades resolutoras podrán valerse de cualquier persona o documento**, ya sea que pertenezca a las partes o a terceros, sin más limitación que la de que las pruebas hayan sido obtenidas lícitamente, y con pleno respeto a los derechos humanos, **solo estará excluida la confesional a cargo de las partes por absolución de posiciones**.
- Las autoridades resolutoras del asunto podrán ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, sin que por ello se entienda abierta de nuevo la investigación, disponiendo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la Falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido. **Con las pruebas que se alleguen al procedimiento derivadas de diligencias para mejor proveer se dará vista a las partes por el término de tres días** para que manifiesten lo que a su derecho convenga, pudiendo ser objetadas en cuanto a su alcance y valor probatorio en la vía incidental.

# RECURSOS

**RECLAMACIÓN.-** Contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado.

**APELACIÓN.-** Las que impongan sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares, y las que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares.

**REVISIÓN.-** Resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa.

# MEDIDAS CAUTELARES A FAVOR DE LA AUTORIDAD

**Artículo 123.** Las autoridades investigadoras podrán solicitar a la autoridad substanciadora o resolutora, que decrete aquellas medidas cautelares que:

**I.** Eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas;

**II.** Impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa;

**III.** Eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa;

**IV.** Eviten un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos.

- No se podrán decretar medidas cautelares en los casos en que se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

## SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL PRESUNTO RESPONSABLE

- “...Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen al presunto responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos; así como aquellas que impidan que se le presente públicamente como responsable de la comisión de la falta que se le imputa. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los actos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido;”

# EMBARGO PRECAUTORIO

- Embargo precautorio de bienes; aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones. Al respecto será aplicable de forma supletoria el Código Fiscal de la Federación o las que, en su caso, en esta misma materia, sean aplicables en el ámbito de las entidades federativas.

Por su atención,  
GRACIAS