



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 974181 de fecha 15 de Julio de 1997

Análisis y crítica de la tesis número XVII.2o.P.A.63 A emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Fiscal

Presenta el

Lic. Ismael Gerardo Ojeda Muñoz

Director de Tesis

Dr. Raúl Bolaños Vital.

Ciudad de México a 25 de febrero de 2021.

Dedicatorias:

A dios y a la vida: Por darme la oportunidad de seguir viviendo para cumplir mis sueños y metas.

A mi mamá: porque gracias a ti lucho por el obsequio más importante, mi vida, por tus enseñanzas y acompañarme en todos mis triunfos y proyectos.

A mi papá: por apoyarme en este importante proyecto, por ser mi guía, maestro y filosofía en mi vida profesional y personal, por acompañarme en todo momento.

A mis abuelos: Ceci, Geazul y Urso: Por darme una gran familia la cual es el tesoro más importante en mi vida, por estar conmigo en todo momento.

A mis hermanos: Ana, Eduardo y José Luis, por ser mis mejores amigos y acompañarme en todos mis triunfos y proyectos.

A Elizabeth: Por ser parte de mi vida y apoyarme en todos mis proyectos.

A mis tíos: Ceci, Laura, Martha, Nicha, Rosy, Aurelio, Martín, Pedro, Ramón, por ser unos grandes padres en mi vida profesional y personal.

A mis primos: Alma, Agustín, Jorge, Ulises, Jorge, Ulises, Urso y Raúl por ser grandes hermanos y acompañarme en todos mis proyectos.

A mi familia López Gachuz: Por permitirme formar parte de su familia y por estar conmigo.

Al Doctor Raúl Bolaños Vital: Porque gracias a su apoyo pude cumplir con mi sueño de estudiar la maestría, por creer en mí.

A mis jefes: Los licenciados Aracely Cedillo, Daniela Nuñez, Desiree Corral, María de la Luz Chargoy, Verónica Uribe, Juan Carlos Rodríguez, Miguel Ángel Villa, Víctor Hugo Moguel Cruz, por compartir sus conocimientos conmigo, por ser grandes maestros y guías en mi vida profesional.

A Mariana, Por ser una gran amiga y hermana en mi vida personal y profesional.

A la Universidad Panamericana, Por ser mi nueva alma mater, institución que siempre llevaré conmigo.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	4
DESARROLLO	
<u>1. Contenido y antecedentes de tesis XVII.2o.P.A.63 A</u>	7
<u>2. Negativa ficta</u>	14
<u>3. Ampliación a la demanda de nulidad</u>	26
<u>4. Interposición de diverso juicio de nulidad</u>	36
<u>5. Conceptos de impugnación inoperantes por novedosos</u>	40
<u>6. Principios exhaustividad y congruencia en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa</u>	44
<u>7. Naturaleza amparo directo</u>	50
<u>8. Conclusiones y propuesta</u>	66
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	75

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar la tesis número XVII.2o.P.A.63 A, con rubro *“NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA QUE CONFIRMÓ LA VALIDEZ DE ESA RESOLUCIÓN, TENDENTES A CONTROVERTIR LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EXPRESADA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, SI EL ACTOR NO EJERCIÓ SU DERECHO A AMPLIARLA”* emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

Por lo cual, para el desarrollo de la presente investigación nos apoyamos de diversos métodos. El método deductivo fue el que utilizamos para poder estudiar el tema que nos ocupa, de lo general a lo particular, analizando cada uno de los conceptos que integran la tesis aislada de referencia, lo anterior, para hacer una propuesta que consiste en robustecer las consideraciones que tomó dicho Tribunal Colegiado de Circuito para poder emitir la tesis de análisis, asimismo se propondrán argumentos adicionales, que en opinión del suscrito son importantes en caso de que se forme una jurisprudencia a raíz de dicho criterio.

También usamos el método comparativo, analizando las circunstancias y hechos que dieron origen a la tesis de referencia con los tópicos que se encuentran regulados en la tesis de mérito.

Asimismo, una de las técnicas de investigación que utilizamos para el presente trabajo fue la documental porque a través de libros, legislación nacional, y diversas jurisprudencias y tesis emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Poder Judicial de la Federación efectuamos nuestro estudio y análisis.

Bajo este panorama, el presente trabajo consta de 8 títulos, el primero de ellos consistirá en analizar el contenido de la tesis aislada XVII.2o.P.A.63 así como la ejecutoria que dio origen a dicha tesis.

El segundo título consistirá en analizar la naturaleza de la resolución negativa ficta, enseguida, en el tercero, se analizará el derecho de la parte actora para ampliar la demanda, posteriormente, en el cuarto, se estudiará la opción que tiene el demandante para la interposición de un diverso juicio de nulidad, luego, en el quinto, se estudiará la oportunidad de los conceptos de impugnación que formulen las partes en el juicio de nulidad, posteriormente, en el sexto, analizaremos los principios que deben rigen las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, asimismo, en el séptimo título abordaremos la naturaleza del juicio de amparo directo, títulos en los cuales de igual forma se analizará lo que sucedió en el caso en el particular, es decir, las circunstancias que dieron origen a la tesis aislada de marras.

Finalmente, de lo analizado y estudiado, es decir, los temas que integran la tesis de análisis, en el último título, presentamos una propuesta que consiste en robustecer las consideraciones que tomó Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito para poder emitir la tesis aislada XVII.2o.P.A.63 A, asimismo se propondrán argumentos adicionales, que en opinión del suscrito son importantes en caso de que se forme una jurisprudencia a raíz de dicho criterio, y finalmente, la jurisprudencia que en su momento debería emitir el Tribunal Colegiado de Circuito.

DESARROLLO

1. Contenido y antecedentes de tesis XVII.2o.P.A.63 A

En primer lugar, antes de iniciar con el análisis de la tesis que nos ocupa, resulta menester transcribir su contenido y que es del tenor siguiente:

“NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA QUE CONFIRMÓ LA VALIDEZ DE ESA RESOLUCIÓN, TENDENTES A CONTROVERTIR LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EXPRESADA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, SI EL ACTOR NO EJERCIÓ SU DERECHO A AMPLIARLA. De conformidad con el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actor en el juicio de nulidad cuenta con el derecho a ampliar su demanda, a efecto de desvirtuar los argumentos de la autoridad expresados en la contestación, tratándose de la impugnación de una negativa ficta; sin embargo, si la autoridad demandada al contestar expone los motivos y fundamentos de la resolución impugnada y aquél no ejerce dicha prerrogativa, a pesar de que el órgano jurisdiccional le dio oportunidad de hacerlo, los conceptos de violación en el amparo directo que promueva contra la sentencia que confirmó la validez de la negativa ficta, tendentes a controvertir esa fundamentación y motivación, son inoperantes, ya que no formaron parte de la litis en el juicio de nulidad y, por tanto, tampoco pueden ser materia de la litis constitucional¹”. (Tesis XVII.2o.P.A.63 A)

De la anterior tesis, se advierte lo siguiente:

Que en tratándose de la impugnación de la resolución negativa ficta en el juicio de nulidad, si la autoridad demandada al momento en que rinde la contestación a la demanda exhibe la resolución administrativa con los fundamentos y motivos que resuelven la petición primigenia solicitada por el solicitante, el demandante, en términos del artículo 17, fracción I de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, tendrá el derecho a formular la ampliación a la demanda.

¹ Tesis XVII.2o.P.A.63 A, Décima Época, Registro Digital 2022600, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Sin embargo, si el particular no formula la ampliación a la demanda de nulidad, en consecuencia, precluiría su derecho para controvertir los conceptos de impugnación en torno a los fundamentos y motivos que haya dado a conocer la autoridad demandada respecto la resolución negativa ficta impugnada, y que no podrá controvertir en momento procesal alguno.

Que en ese sentido, en caso de que la Sala Fiscal al momento de dictar la sentencia definitiva reconozca la validez de la resolución negativa ficta impugnada, y en contra de esta, el demandante interponga demanda de amparo directo formulando conceptos de violación tocantes a los motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta que introdujo la autoridad demandada al momento de rendir su contestación a la demanda, los conceptos de violación serán inoperantes en virtud de que **no los hizo valer en el momento procesal oportuno, y en consecuencia, si no formaron parte de la litis del juicio natural, tampoco podrán formar parte del estudio del juicio constitucional.**

Al respecto, en opinión del suscrito, las anteriores consideraciones expuestas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito en la tesis de referencia son totalmente acertadas y conforme a las disposiciones legales aplicables.

Lo anterior es así, pues como se abordará en el presente trabajo, el demandante podrá controvertir en la ampliación a la demanda los conceptos de impugnación respecto los motivos y fundamentos de la resolución administrativa que dio a conocer la autoridad demandada en el momento en que rindió su contestación a la demanda, así como ofrecer las pruebas respectivas.

En efecto, si se configuró la negativa ficta respecto determinada petición o instancia, y en contra de esta, el particular acudió a demandar la nulidad de dicha resolución ficta, es inconcuso que al momento en que interpuso la demanda de nulidad **desconoce los motivos y fundamentos que en su caso pueda emitir la**

autoridad demandada respecto la petición o instancia que presentó el particular.

Por lo que, si la autoridad introdujo cuestiones que desconocía el particular al momento en que presentó la demanda de nulidad, este podrá formular la ampliación a la demanda como se tutela en el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, empero, si así decide hacerlo.

Sin embargo, si el demandante no presentó la ampliación a la demanda, precluirá su derecho para controvertir los fundamentos y motivos que en su caso la autoridad demandada hubiera dado a conocer al momento en que rindió su contestación a la demanda, y que no podrá impugnar momento procesal alguno posterior.

Por consiguiente, si el demandante presentó demanda de amparo directo en contra de la sentencia definitiva que en su caso haya dictado la Sala Fiscal, y en esta, formuló conceptos de violación respecto los fundamentos y motivos que dio a conocer la autoridad demandada respecto la resolución negativa ficta— mismos que no controvertió en la ampliación a la demanda—, estos serán inoperantes por **NOVEDOSOS**, toda vez que como acertadamente lo resolvió el Tribunal Colegiado de Circuito de referencia, dichos conceptos de impugnación no formaron parte de la litis del juicio natural por lo cual la autoridad responsable se encontraba en imposibilidad legal de analizarlos.

Lo anterior es así, en virtud de que como lo analizaremos, materialmente dichos tribunales de alzada carecen de competencia y se encuentran impedidos en analizar cuestiones que no fueron efectivamente planteadas por las partes en el juicio natural, ya que de hacerlo se estarían extralimitando en sus funciones como órganos constitucionales y en consecuencia se vulneraría el derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, expuesto lo anterior, resulta pertinente conocer los antecedentes que dieron origen a la tesis de análisis, mismos que obran en la versión pública de la ejecutoria mediante la cual se resolvió el amparo directo 373/2019 por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

Al efecto, el juicio de amparo directo de mérito proviene de un juicio contencioso administrativo federal mediante el cual el demandante demandó la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a una petición presentada ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mediante el cual solicitó los incrementos en su pensión por jubilación, toda vez que a su consideración dicho Instituto realizó de forma incorrecta los cálculos para el pago de la misma.

Luego, derivado de que dicho Instituto no dio contestación a su solicitud en el término de 3 meses que se establece en el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, acudió a demandar la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a dicha petición ante la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que en tal virtud, se requirió a la autoridad demandada rindiera su contestación a la demanda.

Posteriormente, en dicho juicio de nulidad, la autoridad demandada al momento de rendir su contestación a la demanda dio a conocer los fundamentos y motivos por los cuales a su consideración resultaba improcedente realizar los incrementos que solicitó el demandante en su pensión por jubilación, por lo que, en tal virtud, en cumplimiento al artículo 17, fracción I de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la Sala Fiscal concedió término a la parte actora para ampliar la demanda, derecho que no fue ejercido por esta, por lo que, en consecuencia, la Sala Fiscal concedió término a las partes para formular alegatos.

Así, seguida la instrucción de dicho juicio, la Sala de marras dictó sentencia definitiva en la que se reconoció la validez de la resolución impugnada, toda vez que la parte actora no acreditó que la autoridad demandada hubiera realizado de forma incorrecta el pago de su jubilación de pensión.

Inconforme con lo anterior, el demandante presentó demanda de amparo directo, juicio constitucional que se radicó ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito con el toca número 373/2019, en el que formuló conceptos de violación, entre otros, controvertió los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda.

Luego, el Tribunal Colegiado de referencia al momento de analizar los conceptos de violación de la parte quejosa determinó declararlos inoperantes, tal y como se advierte de las siguientes consideraciones contenidas en la ejecutoria dictada en el juicio constitucional de mérito y que se transcriben a continuación:

“(…)

*Por otra parte, de conformidad con el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo , la parte actora cuenta expresamente con el derecho de ampliar la demanda a efecto de desvirtuar los argumentos expresados en la contestación, tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta, si la autoridad demandada al dar contestación expone los motivos y fundamentos de la resolución impugnada; sin embargo, **si no ejerce esta carga procesal a pesar de que el órgano jurisdiccional le dio oportunidad de hacerlo, entonces los argumentos que realiza la quejosa en el amparo directo, en relación con la fundamentación y motivación expresada por la autoridad demandada en la contestación, no son aptos para combatir y por tanto, el concepto de violación hecho valer en ese sentido resulta inoperante.***

*Además, los argumentos que realiza ahora la quejosa en relación con la fundamentación y motivación expresada por la autoridad demandada en la contestación resultan inoperantes, en atención que **es claro que pretende introducir argumentos que debió realizar ante la autoridad responsable en la ampliación a la demanda, pero al no haberla presentado, dichos razonamientos tampoco formaron parte de la litis en el juicio contencioso administrativo y, por tanto, tampoco pueden ser materia de la litis constitucional.***

Luego, dada la calificación de inoperantes de los argumentos hechos valer por la quejosa, este órgano colegiado se encuentra imposibilitado para realizar pronunciamiento alguno en relación con las tesis invocadas por la quejosa, toda vez que se refieren a la fundamentación y motivación de la resolución; sin embargo, como se precisó, la actora, ahora quejosa, no produjo ampliación a la demanda y, por ende, no desvirtuó los argumentos contenidos en la contestación de demanda

(...)

Por otra parte, el hecho de que la actora, ahora quejosa, sea un adulto mayor que forma parte de un grupo vulnerable no constituye una justificación válida para dejar de observar lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que si no amplió la demanda en términos del artículo 17 de la referida ley y, por ende, no desvirtuó la fundamentación y motivación expresada por la autoridad en la contestación, la determinación de la autoridad responsable al declarar infundados en parte e inoperantes los conceptos de nulidad que hizo valer en su demanda, no trasgrede derechos fundamentales de la quejosa².

(...)”

Énfasis añadido.

De la anterior transcripción, se advierte que el Tribunal Colegiado de referencia declaró inoperantes los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa en torno al reclamo de la fundamentación y motivación que dio a conocer la autoridad demandada en la contestación respecto la resolución negativa ficta.

Lo anterior, toda vez que a consideración de dicho Tribunal, la parte quejosa introdujo cuestiones que no fueron hechas valer en el juicio natural, a saber, en la ampliación a la demanda, por lo cual, al no formar parte de la litis dichos argumentos, el Tribunal Colegiado se encontraba imposibilitado en estudiarlos, por lo que, refirió que el demandante debió formular los conceptos de impugnación tocante a los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta en la ampliación a la demanda.

² Versión pública ejecutoria amparo directo número 373/2019 Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/dggj/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm>, consultable 8 de febrero de 2021.

Al respecto, en opinión del suscrito, las anteriores consideraciones expuestas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito al momento de resolver el amparo directo de mérito son totalmente acertadas, pues como se abordará en el presente trabajo, el demandante, si así decide hacerlo, tiene la carga procesal de formular en la ampliación a la demanda los conceptos de impugnación para controvertir los motivos y fundamentos que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda.

Lo anterior es así, en virtud de que los agravios que formule el particular en momento posterior serán inoperantes por **NOVEDOSOS**, ya que como lo estipula expresamente el artículo 17, fracción I de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, procede la ampliación a la demanda cuando se impugne la resolución negativa ficta, por lo que el momento procesal oportuno para controvertir dichos fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta será en dicha actuación y no de forma posterior.

Afirmar lo contrario, implicaría una violación al derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Tribunal Colegiado conforme a sus atribuciones constitucionalmente reconocidas, se encuentra impedido en analizar pretensiones que no fueron efectivamente planteadas en el juicio natural, ya que de hacerlo estaría sustituyendo las funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano impartidor de justicia en materia de legalidad respecto las controversias entre particulares y autoridades.

En efecto, como lo estudiaremos, los Tribunales Colegiados únicamente se encuentran facultados en analizar la constitucionalidad de las sentencias reclamadas respecto la litis en el juicio natural y no sobre cuestiones que no fueron efectivamente planteadas, es decir, analizar la pretensión efectivamente planteada

por la parte demandante en el juicio natural, junto con las pruebas que presenten las partes, la contestación a la demanda y alegatos, tal y como lo estipula el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por consiguiente, como acertadamente lo resolvió el Tribunal Colegiado de marras, el momento procesal oportuno para que el demandante pueda combatir los motivos y fundamentos que dio a conocer la autoridad demandada respecto a la resolución negativa ficta en el juicio de nulidad es en la ampliación a la demanda, o en su defecto, como lo analizaremos, tiene al alcance su derecho en presentar una diversa demanda de nulidad siempre que se presente dentro del término legal de 30 días de conformidad a lo establecido por el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, si así decide hacerlo, lo cual sería acorde con el derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de hacerlo en momento posterior existiría un consentimiento tácito a la resolución administrativa que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió la contestación a la demanda.

Ahora bien, sobre el particular, en el presente trabajo, se **robustecerán** las consideraciones que sirvieron para el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito para la emisión de la tesis número tesis número XVII.2o.P.A.63 A, lo anterior, a efecto de acreditar que es correcta la interpretación que realizó dicho Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes los conceptos de violación que formule la parte quejosa respecto a los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta que no controvertió en la ampliación a la demanda en el juicio de nulidad, asimismo, **se propondrán argumentos adicionales**, que en opinión del suscrito son importantes en caso de que se forme una jurisprudencia a raíz de dicho criterio.

En ese sentido, a través del método deductivo, analizaremos figura por figura a efecto de llegar a nuestra conclusión, que en la especie es acreditar que son correctas las consideraciones del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito que tomó en cuenta para la emisión de la tesis número XVII.2o.P.A.63 A, situación que con método comparativo analizaremos con los antecedentes y hechos que dieron origen a la tesis de mérito.

2. Negativa ficta

En principio, es importante analizar la naturaleza jurídica de la ficción legal de la resolución “negativa ficta”, tópico que si bien no se aborda su naturaleza en la tesis que nos ocupa, si resulta necesario analizar a efecto de llegar a la conclusión por la que acertadamente llegó el Tribunal Colegiado de Circuito de mérito al momento de la emisión de la tesis de marras.

Es así, que a efecto de examinar dicho tema, en primer término debemos analizar el derecho de petición, en el que de conformidad con el Diccionario de la Lengua Española la petición se define como “una oración y/o escrito con la que se pide algo a determinada persona³”, motivo por el cual, de conformidad con dicha definición podemos desprender que la petición es una solicitud que formula una persona para pedir algo.

Ahora bien, el derecho de petición, en opinión de la doctora Sonia Venegas Álvarez es una “potestad jurídica que tiene el gobernado para acudir ante cualquier autoridad y formular una solicitud en forma pacífica y respetuosa, por lo que en consecuencia, la autoridad respectiva deberá dar respuesta a la petición efectuada⁴”; por otra parte, el doctor David Cienfuegos Salgado, define al derecho

³ Diccionario de la lengua española y de nombres propios, vol. 3 Océano, España, 2003.

⁴ Venegas Álvarez, Sonia, “Derecho fiscal”, Oxford, México, 2010, pág. 549.

de petición como el “derecho relacionado con la obligación que tiene el Estado de permitir al ciudadano elevar ante diversos órganos de gobierno una solicitud”⁵.

Así, de conformidad a lo expuesto por dichos autores, el derecho de petición es el derecho humano que tiene todo particular para formular una solicitud por escrito a cualquier autoridad administrativa, misma que deberá ser formulada de forma pacífica y respetuosa a efecto de que esta emita una respuesta en breve término.

Definido lo anterior, dentro de nuestro orden jurídico, el derecho de petición se encuentra tutelado dentro del artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se transcribe a continuación:

“Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”⁶.

Del precepto constitucional antes citado, podemos advertir que el derecho de petición consiste en la obligación de las autoridades administrativas de que a toda petición que les formule el particular por escrito de manera pacífica y respetuosa, deberán emitir resolución por escrito en breve término.

Por consiguiente, todas las autoridades administrativas en estricta observancia al artículo 8° de nuestra Carta Magna tienen la obligación de emitir respuesta por escrito a lo solicitado por los particulares en breve término, asimismo, dicha

⁵ Cienfuegos Salgado, David. “El derecho de petición en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2005, p.15.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf, consultable 12 de febrero de 2021.

resolución deberá de ser congruente, es decir, su respuesta deberá ser de forma motivada y fundada de conformidad a lo solicitado por el particular.

Lo anterior, toda vez que las autoridades para dar contestación a lo solicitado por los particulares no pueden hacer valer cuestiones que no fueron planteadas y que de forma alguna atiendan a lo verdaderamente solicitado, por lo que su contestación deberá de ser congruente, y en concordancia al derecho humano de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que se estipula que la resoluciones de las autoridades deberán encontrarse debidamente fundadas y motivadas, a efecto de que los particulares se encuentren en posibilidad de conocer los fundamentos y motivos por los cuales dichas autoridades acceden o no a las pretensiones solicitadas por los particulares.

Sobre lo expuesto, sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

“DERECHO DE PETICIÓN. EL EFECTO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO EN UN JUICIO EN EL QUE SE EXAMINÓ SU VIOLACIÓN, NO PUEDE QUEDAR EN LA SIMPLE EXIGENCIA DE UNA RESPUESTA, SINO QUE REQUIERE QUE ÉSTA SEA CONGRUENTE, COMPLETA, RÁPIDA Y, SOBRE TODO, FUNDADA Y MOTIVADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)”. El derecho de petición, que es una prerrogativa gestada y promovida en el seno del Estado democrático -en el cual es concebible la posibilidad de participación activa de las personas en la vida pública-, **se respeta sólo si la autoridad proporciona en su respuesta a la solicitud del particular la suficiente información para que éste pueda conocer plenamente su sentido y alcance, así como para manifestar su conformidad o inconformidad con ella y, en su caso, impugnarla.** Por ende, si la información no existe o es insuficiente, el derecho de petición se quebranta, porque de nada sirve al particular que su planteamiento sea contestado, aun con pulcritud lógica, es decir, respondiendo con la debida congruencia formal a lo solicitado, pero sin proporcionarle la información que le permita conocer cabalmente el acto, decisión o resolución de la autoridad. Lo anterior, en virtud de que la congruencia formal de la respuesta a una petición no es suficiente para ser acorde con el actual sistema jurídico mexicano, porque no satisface las exigencias previstas en el artículo 8o., en relación con el numeral 1o., en sus primeros tres párrafos, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que manda el respeto del ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica, respetuosa y conforme al principio de progresividad, que evoca la necesidad de avance en la defensa de los derechos humanos en

general. Por otra parte, la entrada en vigor de la Ley de Amparo, el 3 de abril de 2013, en aras de una justicia pronta y completa, tratándose de este derecho, pretende evitar prácticas dilatorias, como son la omisión de respuesta, lo incongruente, falso, equívoco o carente de fundamentos y motivos de ésta o su incorrección en cuanto al fondo, para lo cual proporciona herramientas que efectivizan el respeto a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, para hacer posible que esos vicios se reparen en un mismo juicio; tal es el caso de la oportunidad de ampliar la demanda a que se refiere el numeral 111 del citado ordenamiento y de la exigencia para la responsable, tratándose de actos materialmente administrativos, de complementar en su informe justificado la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto reclamado cuando se aduzca en la demanda, contenida en el artículo 117, último párrafo, de la propia ley. Por tanto, el **efecto de la concesión del amparo en un juicio en el que se examinó la transgresión al artículo 8o. constitucional no puede quedar en la simple exigencia de respuesta, sino que debe buscar que ésta sea congruente, completa, rápida y, sobre todo, fundada y motivada; de otro modo, no obstante el nuevo sistema jurídico, el juzgador obligaría al gobernado a una nueva instancia para obtener una solución de fondo, con el consiguiente retraso en la satisfacción de la reparación del derecho violado**⁷ (Jurisprudencia número XVI.1o.A. J/38).

De la jurisprudencia antes citada, se advierte medularmente que el respeto al derecho de petición se encontrará colmado si la autoridad administrativa emite una respuesta congruente al particular conforme a lo solicitado, pero sobre todo, fundada y motivada, a efecto de que el particular cuente con la suficiente información para que pueda conocer plenamente el sentido y alcance, y en esa virtud, se encuentre en posibilidad de que en caso de que dicha respuesta afecte sus intereses jurídicos pueda impugnarla.

Así las cosas, conforme a lo anteriormente expuesto, el derecho de petición es el derecho que tiene todo gobernado de formular una solicitud o instancia a la autoridad administrativa, misma que se encontrara obligada en emitir su resolución dentro de breve término y de conformidad a lo solicitado, siempre que el particular la haya presentado de forma respetuosa y pacífica.

Una vez expuesto lo anterior, es importante analizar las diversas figuras que se actualizan a raíz del silencio en que pueden incurrir las autoridades

⁷ Jurisprudencia número XVI.1o.A. J/38, Décima Época, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo III, página 1738, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

administrativas respecto las peticiones e instancias que los particulares presenten **—que en la parte que nos interesa analizar es la negativa ficta—** por lo que en ese sentido, resulta menester transcribir los artículos 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 37 del Código Fiscal de la Federación, mismos que son del tenor siguiente:

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

“Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo⁸”.

Código Fiscal de la Federación.

“Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte⁹.

(...)”

Atento a los artículos anteriormente transcritos, podemos advertir la obligación de las autoridades fiscales y administrativas de dar contestación a las solicitudes e instancias que los particulares formulen, mismas que por lo que hace a la materia fiscal se encuentran reguladas en el artículo 37 del Código Fiscal de la

⁸ Ley Federal del Procedimiento Administrativo 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf, consultable 12 de febrero de 2021.

⁹ Código Fiscal de la Federación 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_110121.pdf, consultable 12 de febrero de 2021.

Federación, y en materia administrativa se encuentran estipuladas en el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, independientemente de la materia de la solicitud y de la naturaleza de la autoridad, de conformidad a los dispositivos transcritos, se desprende claramente que las autoridades fiscales y administrativas cuentan con un plazo de 3 meses para dar contestación a las solicitudes e instancias que formulen los particulares.

Que transcurrido dicho plazo, sin que la autoridad haya notificado la resolución al particular, el particular podrá considerar que se resolvió negativamente su solicitud o instancia —a menos que existiera otra disposición que estipulara lo contrario— por lo que, el particular tendrá expedito su derecho para interponer los medios de defensa en cualquier tiempo, pero siempre de forma posterior a dicho plazo, o bien, esperar a que la autoridad fiscal o administrativa la dicte y notifique al particular la resolución respectiva.

En tal virtud, de conformidad a lo anteriormente analizado, encontramos la figura “negativa ficta”, que de conformidad a los artículos anteriormente citados podemos advertir que constituye una ficción legal creada con el objeto de que si las autoridades fiscales y administrativas no han emitido resolución alguna respecto las peticiones o instancias que hayan presentado los particulares, se entenderán resueltas de forma negativa, por lo que los particulares tendrán la facultad de impugnar en cualquier momento dichas circunstancias, es decir, la negativa de su solicitud o instancia, —siempre que no se haya emitido y notificado la resolución respectiva antes de la configuración del plazo de 3 meses —, o en su defecto, esperar a que la autoridad fiscal o administrativa emita y notifique la resolución respectiva.

Ahora bien, para el doctor Emilio Margaín Manautou, la resolución negativa ficta es “una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad,

que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí que se opine que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa, hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado¹⁰; por otra parte, el licenciado Edgar Hernández Carmona refiere que se denomina resolución negativa ficta en virtud de que “el nombre viene del silencio de la autoridad ante una petición del particular, misma que tendrá los efectos de una respuesta negativa o desfavorable a la petición realizada y que es ficta porque si bien es una resolución que no se ha dado, fictamente se presume que fue resulta en sentido negativo¹¹”.

De conformidad a lo expuesto por los autores en cita, podemos definir a la negativa ficta como una **prerrogativa procesal que tiene el particular al ser otorgada por la legislación correspondiente**, lo anterior, toda vez que en caso de que hayan transcurrido tres meses desde que presentó ante la autoridad administrativa o fiscal una petición o instancia y la autoridad no haya emitido ni notificado resolución alguna, el particular tendrá la facultad de interponer tanto el juicio contencioso administrativo en términos del artículo 3, fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o de forma optativa el recurso administrativo estipulado en la legislación correspondiente, o bien, esperar a que la autoridad fiscal o administrativa emita y notifique la resolución respectiva.

En efecto, la negativa ficta es una prerrogativa procesal que es otorgada por la legislación correspondiente al particular en virtud de que este **tiene la opción de elegir** entre la interposición del medio de defensa ordinario, o en su caso esperar a que la autoridad fiscal o administrativa emita y notifique la resolución respectiva, lo anterior toda vez que al haber transcurrido el plazo de tres meses sin que exista una resolución, esta se entiende que fue resulta en forma negativa, por lo cual el particular tendrá la opción de realizar lo que a sus intereses convenga.

¹⁰ Margaín Manautou, Emilio, “De lo Contencioso Administrativo” Editorial Porrúa, pág. 288, México, 2016.

¹¹ Hernández Carmona, Edgar “La negativa ficta en materia fiscal (un medio de defensa en contra de la incertidumbre)” Porrúa, México, pág. 316.

Expuesto lo anterior, es de señalar que la ficción procesal de mérito ocasionada por el silencio de la autoridad fiscal o administrativa al no dar contestación a la petición o instancia en el término de tres meses conforme lo establecen los artículos 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 37 del Código Fiscal de la Federación, **no viola derecho humano alguno del solicitante**, pues como ha sido señalado con anterioridad, la negativa ficta es una prerrogativa procesal que otorga la legislación correspondiente al particular, en el sentido de queda a su elección esperar a que la autoridad fiscal o administrativa emita la resolución respectiva, o en su caso, impugnarla como una resolución que fictamente se ha resuelto en forma negativa ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o ante la propia autoridad administrativa por medio del recurso administrativo correspondiente, por lo que al ser una prerrogativa que es concedida al solicitante de forma alguna implica una violación a su derecho de petición.

Sobre el particular, es menester transcribir la siguiente jurisprudencia:

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra”¹². (Jurisprudencia número I.1o.A. J/2).

De la anterior jurisprudencia se advierte la diferencia entre el derecho de petición y la negativa ficta, a saber:

¹² Jurisprudencia número I.1o.A. J/2, Novena Época, Tomo VI, Octubre de 1997, página 663, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

El derecho de petición consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma respetuosa por el particular a la autoridad administrativa, deberá recaer una contestación también por escrito, de forma congruente a lo solicitado.

Por otra parte, también se señala que la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación en materia fiscal, y 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en materia administrativa, no tiene como finalidad obligar a las autoridades fiscales y administrativas que por más de tres meses no hayan emitido resolución a una petición o instancia que se les haya formulado, pues se considera que por ficción de ley esta se haya emitido en sentido negativa ficta.

De ahí, que conforme a lo anteriormente expuesto, el derecho de petición y la negativa ficta son instituciones totalmente distintas, pues mientras la primera institución obliga a la autoridad a dar contestación a una solicitud o instancia presentada por el particular, la segunda se entiende que ha sido contestada de forma negativa.

Para robustecer lo anterior, ejemplificaremos una situación, sobre las distintas consecuencias que puede tener el silencio administrativo de la autoridad fiscal:

Caso 1 Derecho de Petición.

El particular presenta una solicitud de prescripción de créditos fiscales ante el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que a su consideración han transcurrido más de 5 años, sin que la autoridad fiscal haya emitido respuesta alguna.

Al respecto, la autoridad fiscal, no emitió resolución alguna dentro del término de 3 meses estipulado en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, el solicitante presenta demanda de amparo indirecto en el que reclama la inconstitucionalidad del silencio de la autoridad administrativa respecto la solicitud que presentó el particular, por lo cual, la autoridad administrativa al momento en que rinda su informe justificado deberá emitir la contestación respecto la solicitud de presentó el particular y de conformidad a lo solicitado, esto es, si se actualiza o no la prescripción, bajo el apercibimiento de no hacerlo, el juzgado de distrito al momento de dictar la sentencia constitucional podrá conceder el amparo para el efecto de que la autoridad fiscal emita la contestación a su solicitud, de forma congruente y de conformidad a lo solicitado.

En este caso, bajo la institución del derecho de petición, se obliga a la autoridad fiscal en dar contestación al particular a la petición que solicitó, respuesta que deberá de ser emitida de forma congruente, de conformidad a lo solicitado y de forma fundada y motivada, sin prejuzgar el contenido de la resolución, esto es, únicamente la autoridad fiscal tendrá que emitir la resolución sin que la respuesta sea acorde a los intereses del recurrente.

Caso 2 Negativa Ficta.

El particular presenta una solicitud de prescripción de créditos fiscales ante el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que a su consideración han transcurrido más de 5 años, sin que la autoridad fiscal haya emitido respuesta alguna.

Al respecto, la autoridad fiscal, no emitió resolución alguna dentro del término de 3 meses estipulado en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Así las cosas, el solicitante presenta demanda de nulidad en el que impugna la ilegalidad de la negativa que de forma ficta fue emitida a la solicitud que presentó el particular respecto la solicitud de prescripción de créditos fiscales, lo anterior, al haber transcurrido 3 meses, por lo cual, la autoridad fiscal podrá o no exhibir al

momento en que rinda su contestación a la demanda la resolución expresa. En este caso, ya existe una resolución que de forma ficta fue emitida de forma negativa, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa analizará la legalidad de la resolución negativa ficta respecto la petición del particular, esto es, la procedencia o improcedencia de la solicitud de prescripción de créditos fiscales.

En este caso, no se obliga a la autoridad fiscal a dar una contestación a la solicitud del particular porque si bien es cierto existe un silencio por parte de la autoridad administrativa, esta se entiende que fue emitida de forma negativa en forma ficta, esto es, al haber transcurrido el plazo de tres meses, se entiende que fue emitida de forma negativa, por lo que el particular tendrá la facultad de interponer demanda de nulidad o el recurso administrativo contra dicha negativa siempre que la autoridad no haya notificado la resolución, o esperar a que la autoridad emita o no la resolución respectiva.

Así las cosas, el derecho de petición y la negativa ficta son dos instituciones diferentes y con características diversas, pues mientras en la primera figura se obliga a la autoridad administrativa a emitir una resolución de conformidad a lo solicitado y de forma congruente, en la segunda institución ya existe una resolución que se entiende que fue emitida de forma negativa a los intereses del particular.

Motivo por el cual, conforme a lo anteriormente expuesto, la negativa ficta no implica violación alguna al derecho de petición del solicitante, pues al haber transcurrido el plazo de tres meses que estipulan los artículos 37 del Código Fiscal de la Federación y 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, esta se entiende que fue emitida de forma negativa, por lo que el particular tendrá la prerrogativa en elegir entre la interposición del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o el recurso administrativo ante la autoridad administrativa, o bien, esperar a que la autoridad fiscal o administrativa emita y notifique la resolución respectiva.

En ese sentido, en caso de que el particular interponga demanda de nulidad en contra de la resolución negativa ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto es, porque al haber transcurrido el plazo de tres meses de conformidad a las disposiciones de referencia la autoridad administrativa no emitió ni notificó resolución alguna, se entiende que se resolvió de forma negativa su petición, por lo que, la autoridad demandada al momento de rendir la contestación a la demanda tendrá que acreditar que no se haya actualizado la negativa ficta, esto es, que efectivamente no haya emitido la resolución antes de que el particular haya presentado la demanda, pues de lo contrario se actualizará la resolución negativa ficta que controvertió el particular en el juicio de nulidad.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la demandante presentó escrito ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mediante el cual solicitó se realizarán los incrementos de su pensión de jubilación, por lo que, al haber transcurrido el plazo de 3 meses sin que dicho Instituto hubiera notificado ni emitido la resolución respectiva que resolviera su solicitud, se configuró la negativa ficta, es decir, la resolución ficta mediante el cual se negó la pretensión del demandante, a saber, que se realizarán los incrementos reclamados respecto su pensión por jubilación.

Por consiguiente, la parte demandante **eligió su prerrogativa procesal** e interpuso demanda nulidad ante la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de la resolución negativa ficta de referencia, es decir la resolución ficta por la que se negó la solicitud del incremento de su pensión por jubilación en contra del Instituto de referencia, por lo que, admitida la demanda, se requirió a la autoridad demandada rindiera su contestación a la demanda.

Expuesto lo anterior, y siguiendo con nuestro método deductivo a efecto de robustecer las consideraciones emitidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito para la emisión de la

tesis número XVII.2o.P.A.63 A, a continuación, analizaremos el siguiente tópico procesal.

3. Ampliación a la demanda de nulidad.

Siguiendo con nuestro método deductivo, en el presente tópico, analizaremos el derecho de la parte demandante para formular la ampliación a la demanda en tratándose de la impugnación de la resolución negativa ficta en el juicio de nulidad, lo anterior, en términos de lo siguiente.

Así, en términos del curso de Derecho Procesal Fiscal impartido doctor Caraveo Valdez “ampliar la demanda es una oportunidad que nos otorga la Ley en comento cuando existen aspectos novedosos, sorprendentes, que el actor no conocía al presentar la demanda y que la autoridad demandada revela en su contestación¹³”, asimismo, refiere que “La ampliación es optativa pudiendo presentarse 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación en los casos previstos por el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo¹⁴”.

Por otra parte, resulta pertinente analizar las siguientes jurisprudencias emitidas por nuestro Máximo Tribunal, mismas que se relacionan a la tesis que nos encontramos analizando, es decir, el derecho a la ampliación a la demanda para combatir nos motivos y fundamentos no conocidos al momento de la presentación de la demanda, y que se transcriben a continuación:

“DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PARA EL ACTOR Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA SALA FISCAL DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA HACERLO. Una nueva reflexión sobre la

¹³ Curso Derecho Procesal Fiscal, pág. 32 en

Derecho Procesal Administrativo y Fiscal DR CARAVEO bibliotecavirtualceug.files.wordpress.com, consultado el 18 de febrero de 2021.

¹⁴ Idem.

obligación de la Sala Fiscal de acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad y otorgar expresamente al actor el plazo para ampliarla, conduce a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a abandonar el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 48/2001, de rubro: "DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA.", para concluir que, si bien el Magistrado instructor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al recibir la contestación de la demanda de nulidad debe dictar un acuerdo sobre su admisión, resulta innecesario que en el citado acuerdo establezca expresamente que a la parte actora se le confiere el plazo de 20 días para la ampliación de su demanda, pues dicho plazo no es una concesión que aquél deba otorgar, sino un derecho del actor cuando se encuentra en los supuestos establecidos actualmente en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (antes en el 210 del Código Fiscal de la Federación); siendo relevante que el señalado plazo en los casos precisados en el precepto últimamente citado, sea respetado a favor del demandante, pues de no hacerlo la autoridad jurisdiccional incurrirá en una violación procesal que dejará al actor en estado de indefensión y, consecuentemente, trascenderá al resultado del fallo¹⁵.

**Énfasis añadido*

“DEMANDA DE NULIDAD. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA AMPLIARLA, ES UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO CUYA TRASCENDENCIA AL RESULTADO DEL FALLO DEBE EXAMINARSE EN EL AMPARO DIRECTO. Si bien es cierto que el indicado precepto establece el derecho del actor en el juicio de nulidad para ampliar su demanda una vez contestada, y que tal ampliación constituye una formalidad esencial del procedimiento cuyo ejercicio no debe negarse de plano, también lo es que el Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver en el juicio de amparo directo la legalidad del respeto a dicho plazo por parte del Magistrado instructor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe analizar si la violación al procedimiento impugnada trasciende o no al resultado del fallo, en términos de los supuestos de excepción al derecho de la parte actora para ampliar su demanda a que se refiere el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo¹⁶”.

¹⁵ Jurisprudencia número 2a./J. 71/2009, Novena Época, Tomo XXIX, Mayo de 2009, página 139, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁶ Jurisprudencia número 2a./J. 70/2009, Novena Época, Tomo XXIX, Mayo de 2009, página 139, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta.

De las anteriores jurisprudencias y la definición citada se desprende la naturaleza jurídica de la ampliación a la demanda, tocante a lo siguiente:

La ampliación a la demanda es un derecho de la parte demandante en el juicio contencioso administrativo, derecho que podrá ejercer siempre que se encuentre dentro de los supuestos del artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y que se presente dentro del término legal establecido en el juicio ordinario y sumario.

Que independientemente de que el Magistrado Instructor en el acuerdo de admisión a la contestación a la demanda conceda o no término para ampliar la demanda a la parte actora, esta deberá ejercer su derecho ya que dicho plazo no es una concesión que se deba de otorgar **sino el derecho que podrá hacer valer el demandante siempre que se encuentre dentro de cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Que en tal virtud, el derecho a la ampliación a la demanda debe ser respetado por el Magistrado Instructor, siempre que dicho derecho se encuentre en cualquiera de los supuestos establecidos por el artículo 17 de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que, en caso contrario el juzgador incurrirá en una violación procesal que podrá trascender al resultado de la sentencia definitiva que en su caso llegue a emitir la Sala Fiscal al momento de resolver la litis planteada por las partes.

Motivo por el cual, en caso de que el demandante presente demanda de amparo directo en contra de la sentencia definitiva emitida por la Sala Fiscal en virtud de que no fue dictada conforme a sus intereses, y en ese tenor, aduzca como violación procesal el que la Sala Administrativa no haya respetado el término de la demandante para ampliar la demanda, el Tribunal Colegiado respectivo deberá analizar dicha situación y en caso de actualizarse dicha violación del procedimiento,

dicho Tribunal de Alzada podrá conceder el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa a efecto de que pueda ejercer su derecho para ampliar la demanda de nulidad en el juicio contencioso administrativo de origen.

Atento a lo anterior expuesto en las jurisprudencias de referencia y la definición doctrinal de mérito, se desprende el derecho de la parte demandante de ampliar la demanda de nulidad mismo que podrá ejercer siempre que se encuentre dentro de cualquiera de los supuestos establecidos por el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y que se ejerza dentro del término legal, precepto que es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

III. En los casos previstos en el artículo anterior.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda”¹⁷.

Del anterior artículo transcrito, se desprende claramente los supuestos por los cuales es procedente la ampliación a la demanda, entre otros, **cuando se impugne una resolución negativa ficta**, derecho que la parte actora deberá presentar dentro del término legal de 10 días— en el juicio ordinario— siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación a la demanda, o 5 días— juicio sumario— siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación a la demanda de conformidad a lo dispuesto por el artículo 58-6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁷ Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf, consultada el 11 de febrero de 2021.

Así las cosas, conforme a lo anteriormente expuesto, se desprende claramente las hipótesis por las cuales es procedente la ampliación a la demanda, por lo cual, constituye un derecho de la parte demandante el sentido de plantear nuevos conceptos de impugnación y ofrecer pruebas que estime conducentes para que se encuentre en posibilidad legal de impugnar cuestiones que no eran conocidas por esta al momento en que presentó la demanda de nulidad y que la autoridad demandada las dio a conocer cuando rindió su contestación de demanda.

Así, **en el caso de que en el juicio contencioso administrativo el Magistrado instructor conceda el término para ampliar a la demandante, como ocurrió en la especie**, o en su caso, se actualicen cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el demandante podrá ejercer su derecho a presentar la ampliación, empero, siempre que se interponga dentro del término de 10 días siguientes a que haya surtido efectos la notificación del acuerdo que admitió a trámite la contestación a la demanda en tratándose de la vía ordinaria, o 5 días en caso de que el juicio de nulidad haya sido tramitado en la vía sumaria como lo refiere el artículo 58-6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sin embargo, si la parte demandante no presenta la ampliación a la demanda, el Magistrado Instructor de la Sala Fiscal que este conociendo el juicio de nulidad, a través del acuerdo respectivo, determinará la preclusión de esta para ejercer su derecho para presentar la ampliación a la demanda, sin que en momento posterior se encuentre en posibilidad de presentar argumentos y pruebas respecto de situaciones que debió haber **ejercido dentro del momento procesal oportuno**, a saber, dentro del término de 10 días en tratándose de juicio ordinario o 5 días respecto juicio sumario siguientes a que haya surtido efectos la notificación del acuerdo que admitió a trámite la contestación a la demanda.

Aunado a lo anterior, como lo analizaremos más adelante, **en caso de que la parte demandante no haya presentado la ampliación de la demanda, esta tiene**

expedito su derecho en interponer un diverso juicio contencioso administrativo, empero, dentro del término de 30 días siguientes a que haya surtido efectos la notificación del acuerdo que admitió la contestación a la demanda, pues en dicha actuación se dio a conocer la resolución expresa, tal y como lo dispone el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la parte actora impugnó ante la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la resolución negativa ficta recaída al escrito presentado ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mediante el cual solicitó el incremento de su pensión por jubilación, por lo que dicho Tribunal requirió a dicha autoridad demandada rindiera su contestación a la demanda dentro del término legal.

Al respecto, la autoridad rindió la contestación a la demanda dentro del término legal, actuación en la que dio a conocer la resolución administrativa que resolvió la solicitud del demandante, a saber los motivos y fundamentos por los cuales a consideración de la autoridad administrativa de mérito resulta improcedente realizar el incremento de la jubilación por pensión, por lo que en ese tenor, al actualizarse uno de los supuestos del artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, a saber, tratándose de la impugnación de negativa ficta, la Sala Administrativa concedió término para ampliar a la parte actora a efecto de que se encontrará en posibilidad de ejercer su defensa respecto situaciones que no tenía conocimiento al momento en que presentó la demanda de nulidad, no obstante, **esta no ejerció su derecho para presentar la ampliación a la demanda de nulidad,** por lo que en consecuencia, dicha Sala precluyó su derecho y dio término para alegatos a las partes.

Así las cosas, conforme a lo expuesto, la ampliación a la demanda de nulidad constituye un derecho de la parte demandante en controvertir cuestiones que no

eran conocidas cuando presentó la demanda de nulidad, y que la autoridad administrativa las introdujo al momento en que rindió su contestación a la demanda, como es el caso que nos ocupa, a saber, los fundamentos y motivos por los cuales la autoridad administrativa negó su incremento de pensión por jubilación.

Por consiguiente, la demandante se encontraba obligada en controvertir en la ampliación a la demanda y no en momento procesal posterior, los fundamentos y motivos que introdujo la autoridad administrativa en la litis, **por lo que, al no haberlo hecho, la Sala Fiscal únicamente podrá resolver la litis sobre la pretensión efectivamente planteada en el juicio de nulidad, a saber, el escrito inicial de demanda y el oficio de contestación a la demanda.**

Sobre el particular, resulta pertinente transcribir la siguiente tesis:

“NEGATIVA FICTA. FIJACIÓN EXCEPCIONAL DE LA LITIS EN TUTELA DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA DEL GOBERNADO, CUANDO LA AUTORIDAD OMITE CONTESTAR LA DEMANDA.- Por regla general, la Litis del juicio contencioso administrativo federal en la impugnación de negativa ficta, se integra con lo expuesto en la demanda respectiva, de la contestación a la misma, la ampliación de la demanda y de la contestación a esta, sin que el juzgador de nulidad pueda ocuparse de lo planteado ante la autoridad administrativa en la instancia que configuró aquella ficción de ley; pues de así hacerlo, se estaría sustituyendo indebidamente la función propia de la autoridad administrativa y se desatendería la disposición expresa del primer párrafo, del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que refiere que "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". No obstante ello, considerando que el acto impugnado, conocido como negativa ficta, se materializa en un primer momento con el simple silencio de la autoridad, quedando supeditada la fundamentación y motivación de esta a la posterior justificación que de la misma vierta el ente público a quien se atribuye, como carga procesal derivada del artículo 22, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es inconcuso que en los casos en que este extremo no se satisface, porque no se contesta la demanda, la Sala del conocimiento válidamente puede incluir para la fijación de la Litis a dilucidar, la petición primigenia sobre la que se configuró aquella ficción de ley, no obstante abarque conceptos diversos a los planteados en el escrito inicial de demanda, en tanto que en estos casos, habrán de integrarse de manera excepcional todos los temas a dilucidar desde el origen de la petición en la instancia administrativa, como principio de deducción de la pretensión última del enjuiciante en el juicio contencioso administrativo federal a que refiere el primer párrafo del artículo 50 del invocado ordenamiento, tutelando así la

garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitirle hacer valer un derecho, más allá de las limitaciones procesales que surjan por omisiones solo atribuibles a la autoridad¹⁸.(Tesis VIII-CASE-JL-4).

De la anterior tesis, se desprende que por regla general en tratándose de la impugnación de la resolución negativa ficta, la litis se integra por el escrito inicial de demanda, la contestación a la demanda, la ampliación a la demanda y la contestación a la ampliación de demanda, sin que el juzgador pueda ocuparse de la pretensión hecha valer en la petición solicitada ante la autoridad administrativa.

Que no obstante, en los casos en que la autoridad no rinda la contestación a la demanda, y en esa virtud no haya dado a conocer los motivos y fundamentos que resuelven la petición del demandante, de manera excepcional la Sala Fiscal podrá incluir en la litis la petición primigenia sobre la que se configuró la negativa ficta, lo anterior como principio de deducción de la pretensión planteada en el juicio de nulidad.

Lo anterior, a consideración del suscrito, resulta totalmente acertado, en virtud de que en el escrito inicial de demanda tratándose de la impugnación de negativa ficta, el demandante únicamente formula conceptos de impugnación respecto a la actualización de dicha figura, por lo que, si la autoridad no rinde la contestación a la demanda y en consecuencia no exhibe la resolución que resuelve la petición sobre la que se configuró la negativa ficta, la Sala no se encontraría en posibilidad de analizar la pretensión efectivamente planteada, por lo que en acatamiento al derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, la Sala Fiscal puede válidamente analizar lo expuesto en la petición primigenia.

No obstante, en la especie, la autoridad demandada si rindió la contestación a la demanda, asimismo, exhibió la resolución que dio respuesta a la solicitud que presentó el demandante, sin embargo, la parte demandante no formuló la

¹⁸ Tesis VIII-CASE-JL-4, Octava Época, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

ampliación a la demanda tal y como lo previene el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que la Sala Fiscal únicamente podrá analizar el escrito inicial de demanda y contestación a la demanda.

Ahora bien, finalmente es de señalar que los alegatos no constituyen la actuación procesal oportuna para controvertir situaciones que no fueron hechas valer en el escrito inicial de demanda, o en su caso, en la ampliación a la demanda, tal y como se desprende la siguiente jurisprudencia y tesis:

“AGRAVIOS INOPERANTES. SON LOS PLANTEADOS POR LA ACTORA EN SUS ALEGATOS Y QUE PUDO HABER FORMULADO EN SU DEMANDA O LA AMPLIACIÓN A LA MISMA.- El artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que, el Magistrado Instructor de la Sala Fiscal, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito; disponiendo que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Por tanto, los alegatos en el procedimiento contencioso administrativo son manifestaciones de las partes en relación con sus pretensiones, que deben formularse por escrito una vez concluida la sustanciación del juicio, razón por la cual no son constitutivos de la litis planteada, dado que esta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo el caso en que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido, conforme a lo dispuesto por los artículos 14, 17 y 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por lo anterior, los conceptos de impugnación que la actora pretenda introducir en los alegatos formulados por escrito, resultan ser inoperantes por extemporáneos, en el caso de que la actora hubiera tenido conocimiento de los mismos al momento de formular la demanda o su ampliación”. (Jurisprudencia VIII-J-SS-137)

“ALEGATOS. DEBEN CONSIDERARSE INOPORTUNOS LOS ARGUMENTOS CONTENIDOS EN ELLOS TENDIENTES A COMBATIR LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DADOS A CONOCER CON LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.- Si bien es cierto que el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que "los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia", lo cierto también es que dichos alegatos tienen la finalidad de recapitular en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación de la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio, por lo que la Sala del conocimiento está eximida de considerarlos al emitir su fallo, cuando a través de los mismos se señalen argumentos novedosos que no se hicieron valer en la etapa procesal correspondiente, en este caso, en el escrito de ampliación de demanda, por lo que si el actor a través del contenido de su escrito de alegatos pretende combatir la legalidad de los actos y resoluciones dados a conocer al correrle traslado de la

contestación de demanda, pasando por alto que cualquier concepto de impugnación en contra de dichos actos, conforme el artículo 17, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debió de hacerlos valer mediante escrito de ampliación de demanda, consecuentemente es válido que se declaren inoportunos e improcedentes los argumentos contenidos en dicho escrito de alegatos¹⁹”. (Tesis número VI-TASR-XXXVII-80)

De la anterior jurisprudencia y tesis se advierte que los alegatos son manifestaciones de las partes en relación con sus pretensiones, mismas que deben formularse una vez concluido la sustanciación del juicio, razón por la cual, no son constitutivos de la litis planteada.

Que en ese sentido, los conceptos de impugnación que la parte actora introduzca en los alegatos **serán inoperantes por extemporáneos**, en el caso de que la parte actora hubiera tenido conocimiento de los mismos al momento de formular la demanda de nulidad o su ampliación, tal y como acontece en la especie.

Ahora bien, por otro lado, la doctora Sonia Venegas Álvarez señala que los alegatos son “razonamientos que son vertidos con la intención de convencer al juez o al tribunal de justicia de las pretensiones sobre las que están llamados a decidir²⁰”.

Atento a lo anterior definido, podemos advertir que los alegatos son razonamientos que formulan las partes una vez concluido la etapa postulatoria y probatoria del juicio, que tienen por objeto lograr la convicción del juzgador respecto las acciones intentadas y sus excepciones presentadas por las partes en un juicio.

En ese sentido, las partes no podrán controvertir ni ofrecer pruebas que estuvieran obligadas en el escrito inicial de demanda o en la ampliación a la demanda, pues los alegatos no forman parte de la etapa postulatoria y probatoria del juicio de nulidad.

¹⁹ Tesis número VI-TASR-XXXVII-80, Sexta Época, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁰ Ibidem, pág. 702.

Ahora bien, por lo que hace al caso que nos ocupa, si la autoridad demandada al momento de rendir la contestación a la demanda introdujo cuestiones que la parte actora manifestó desconocer en el escrito inicial de demanda, la actuación oportuna para formular conceptos de impugnación y ofrecer pruebas será en la ampliación a la demanda tal y como lo tutela el artículo de 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y no en los alegatos, pues como ha sido señalado, únicamente son argumentaciones que formulan las partes en torno a la litis del juicio de nulidad a efecto de acreditar sus pretensiones y excepciones.

Sin embargo, es de señalar, que aunado a que la parte actora no formuló ampliación a la demanda, de igual forma, como se desprende de la ejecutoria de la tesis que nos encontramos analizado en el presente trabajo, tampoco formuló alegatos.

Así, atento a lo anteriormente expuesto, la parte actora en el juicio de nulidad de marras debió formular la ampliación a la demanda a efecto de controvertir los motivos y fundamentos que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, lo anterior a efecto de que la Sala Fiscal se encontrara en posibilidad legal de analizar la pretensión efectivamente planteada como lo establece el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir si la autoridad realizó los cálculos correctos para el pago de la pensión por jubilación del demandante.

4. Interposición de diverso juicio nulidad

Continuando con nuestro método deductivo, en relación con el tópico central que nos encontramos analizando, a saber, la oportunidad que tiene la parte demandante en la impugnación de los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta dados a conocer por la autoridad demandada en la contestación a la demanda, es de señalar lo siguiente:

Al efecto, como se ha abordado en el presente trabajo, tratándose de la impugnación de la resolución negativa ficta, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo —en tratándose de juicio ordinario —, la parte demandante cuenta con un plazo de 10 días contados a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de la contestación a la demanda para la presentación de la ampliación de la demanda de nulidad, y por otro lado, en la vía sumaria, en términos del artículo 58-6 de la citada Ley, el demandante cuenta con un plazo de 5 días contados a partir del día siguiente en que surte efectos la notificación del acuerdo de admisión a la contestación a la demanda para la presentación de la ampliación de la demanda de nulidad, por lo que, si la parte demandante no ejerce su derecho de ampliar la demanda, precluirá su derecho para controvertir los fundamentos y motivos que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda.

Sin embargo, si bien es cierto que la parte actora decida no presentar la ampliación a la demanda de nulidad dentro de los plazos citados en el párrafo anterior, lo cierto, es que aun cuenta con el derecho en la presentación de una nueva demanda de nulidad, si así decide hacerlo, empero dentro del término de 30 días tal y como lo previene el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, término que empezará a correr cuando se notifique la admisión de la contestación de demanda.

Motivo por el cual, el hecho de que la parte demandante no haya presentado ampliación a la demanda para controvertir los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta, ello no significa que no pueda presentar en otra actuación su derecho de audiencia y defensa, en virtud de que tiene expedito su derecho en presentar un nuevo juicio dentro del término de 30 días como se establece en el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sobre el particular, sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal y que es del tenor siguiente:

“RESOLUCIÓN NEGATIVA EXPRESA. CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA LA EMITE Y NOTIFICA AL ACTOR AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA EN UN JUICIO PRIMIGENIO INSTAURADO EN CONTRA DE UNA NEGATIVA FICTA, PUEDE SER IMPUGNADA MEDIANTE LA PROMOCIÓN DE UN JUICIO AUTÓNOMO O MEDIANTE AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. Conforme a los artículos 16, fracción II, y 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, similares a los numerales 209 BIS, fracción II, y 210, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2005, el actor puede ampliar su demanda cuando la autoridad demandada acompañe a su contestación constancia de la resolución administrativa y de su notificación; ampliación que deberá circunscribirse al plazo de 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por presentada la contestación de la autoridad administrativa. Ahora bien, del estudio de los dispositivos legales señalados se advierte que cuando la autoridad demandada emite y notifica al actor una resolución negativa expresa, al contestar la demanda en un juicio instaurado contra una negativa ficta, no es viable circunscribir el derecho del gobernado para combatirla en el plazo otorgado para la ampliación de la demanda, en virtud de que tal acto es autónomo e independiente de la negativa ficta impugnada en el juicio de nulidad primigenio, aun cuando compartan los mismos antecedentes. En consecuencia, el particular conserva su derecho a promover un nuevo juicio dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación que de la negativa expresa se realice en términos del numeral 13, fracción I, de la Ley citada o, en su caso, a ejercer la facultad de ampliar su demanda dentro del plazo de 20 días previsto en el mencionado artículo 17, pues si se estimara que la única vía procedente para impugnar la resolución expresa es en la ampliación, se afectaría al gobernado, dejándolo en estado de indefensión²¹”. (Jurisprudencia número 2a./J. 52/2010).

De la anterior jurisprudencia, se advierte el derecho que tiene la parte demandante en presentar ampliación a la demanda de nulidad en tratándose de resolución negativa ficta, empero siempre que se presente dentro del término legal, a saber, 10 días en tratándose de juicio ordinario, y 5 días en vía sumaria, plazos que empezar a computarse al día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión a la contestación a la demanda.

²¹ Jurisprudencia número 2a./J. 52/2010, Novena Época, Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 839, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Que no obstante lo anterior, el particular conserva su derecho para promover un nuevo juicio contencioso administrativo, empero siempre que se interponga dentro del término legal de 30 días siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución administrativa que haya dado a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, ya que **afirmar lo contrario, dejaría en estado de indefensión al gobernado al limitarlo en impugnar a través de la ampliación a la demanda la resolución expresa dada a conocer en la contestación a la demanda rendida por la autoridad demandada.**

Así, de conformidad con la jurisprudencia de referencia, en caso de que la autoridad al momento en que rinda su contestación a la demanda de a conocer la resolución expresa con los fundamentos y motivos que resuelvan la petición primigenia que solicitó la parte actora ante la autoridad demandada, la parte actora podrá formular los conceptos de impugnación y presentar las pruebas que estime conducentes a través de la ampliación a la demanda, derecho que deberá de ejercer dentro del término de 10 días tratándose de la vía ordinaria en términos del artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y 5 días en tratándose de la vía sumaria de conformidad a lo dispuesto por el artículo 58-6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, o **en su caso, presentar un nuevo juicio contencioso administrativo, empero, dentro del término de 30 días siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión a la contestación de demanda.**

En ese sentido, la parte demandante cuenta con la facultad en decidir la presentación de la ampliación de la demanda o un nuevo juicio contencioso administrativo, empero siempre que lo realice dentro de los plazos antes citados, pues en caso contrario precluirá su derecho para controvertir la resolución administrativa y los fundamentos y motivos dados a conocer en la contestación a la demanda dentro de un momento procesal posterior.

En efecto, en caso de que la parte demandante no ejerza dichos derechos dentro del término legal y los haga en momento procesal posterior, los conceptos de impugnación **SÉRAN INOPERANTES POR NOVEDOSOS Y EXTEMPORÁNEOS**, al no haberlos hechos valer dentro del término legal, y en su caso, el juicio será improcedente por actualizarse el consentimiento como se estipula en el artículo 8, fracción IV de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así las cosas, constituye una carga procesal de la parte demandante de controvertir la resolución administrativa que resolvió la petición primigenia dentro de la ampliación a la demanda o a través de un nuevo juicio de nulidad, situación que no aconteció en la especie, tal y como se advierte de la ejecutoria que dio origen a la tesis que nos encontramos analizando en el presente trabajo.

5. Conceptos de impugnación inoperantes por novedosos

Continuando con nuestro método de estudio, es de señalar que el presente tópico resulta menester analizar, toda vez que el mismo tiene por objeto señalar que **los conceptos de impugnación y agravios respectivos deben plantearse en el momento procesal oportuno**, pues de lo contrario, aplicará la preclusión en perjuicio de la parte procesal que no hizo valer su derecho dentro del término legal establecido.

En ese sentido, a manera de ejemplos y con el objetivo de realizar una comparación al caso concreto, se citarán diversas tesis y jurisprudencias mediante las cuales se establece la inoperancia de los conceptos de impugnación y agravios que no fueron valer en el momento procesal oportuno y que son del tenor siguiente:

“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EXTEMPORÁNEOS.- SON AQUÉLLOS QUE A PESAR DE HABERSE PODIDO PLANTEAR EN LA DEMANDA, SE HACEN VALER EN SU AMPLIACIÓN.- En términos del artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, la ampliación de la demanda procede: a) Cuando se impugne una negativa ficta; b) Cuando el acto principal del que

derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se le den a conocer en la contestación; c) Cuando el actor manifiesta no conocer el acto impugnado y es dado a conocer mediante la contestación de la demanda; y, d) Cuando en la contestación se introducen cuestiones no conocidas por el actor. Así, la ampliación de la demanda procede contra todos aquellos actos que son desconocidos por la actora y que les son dados a conocer a través o con motivo de la contestación de la demanda, por lo que en la ampliación la actora sólo podrá plantear como conceptos de anulación, argumentos tendientes a controvertir precisamente esos actos desconocidos. En este sentido, deben considerarse inoperantes por extemporáneos, los conceptos de impugnación expuestos en la ampliación, cuando a través de ellos, la actora pretenda controvertir actos que ya conocía, lo que se justifica, ya que la aludida institución procesal está limitada a determinados puntos específicos que constituyen su esencia y materia, sin que pueda servir para variar ilimitadamente la litis propuesta en la demanda²². (Jurisprudencia VII-J-2aS-68)

De la anterior jurisprudencia, se advierte que serán inoperantes los conceptos de impugnación expuestos en la ampliación a la demanda cuando a través de ellos la parte actora controvierta **actos que ya conocía**, pues el objeto de la ampliación de la demanda es impugnar cuestiones que desconocía al momento que inició el juicio contencioso administrativo, por lo cual, la parte actora debió formular dichos conceptos de impugnación en el escrito inicial de demanda.

Ahora bien, la siguiente jurisprudencia señala lo siguiente:

“AGRAVIOS INOPERANTES. SON LOS PLANTEADOS POR LA ACTORA EN SUS ALEGATOS Y QUE PUDO HABER FORMULADO EN SU DEMANDA O LA AMPLIACIÓN A LA MISMA.- El artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que, el Magistrado Instructor de la Sala Fiscal, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito; disponiendo que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Por tanto, los alegatos en el procedimiento contencioso administrativo son manifestaciones de las partes en relación con sus pretensiones, que deben formularse por escrito una vez concluida la sustanciación del juicio, razón por la cual no son constitutivos de la litis planteada, dado que esta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo el caso en que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido, conforme a lo dispuesto por los artículos 14, 17 y 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por lo anterior, los conceptos

²² Jurisprudencia número VII-J-2aS-68, Séptima Época, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

de impugnación que la actora pretenda introducir en los alegatos formulados por escrito, resultan ser inoperantes por extemporáneos, en el caso de que la actora hubiera tenido conocimiento de los mismos al momento de formular la demanda o su ampliación²³. (Jurisprudencia VIII-J-SS-137)

De la anterior jurisprudencia, se advierte que serán inoperantes los agravios hechos valer por la parte demandante en los alegatos mismos que pudo haber formulado en la demanda o ampliación a la demanda, lo anterior por tratarse de situaciones que ya había tenido conocimiento, por lo cual, dichos agravios serán extemporáneos y no podrán formar parte de la litis, cuenta habida que los alegatos no es la actuación oportuna por ser la etapa donde las partes formulan sus razonamientos para lograr la convicción del juzgador.

De igual forma, la siguiente jurisprudencia:

“AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NOVEDOSAS NO INVOCADAS EN LA DEMANDA DE AMPARO, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO OMITIÓ EL ESTUDIO DEL PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD. Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del juicio de amparo omitió el estudio del planteamiento de constitucionalidad en la sentencia y se surten los demás requisitos para la procedencia del recurso de revisión, su materia se circunscribe al análisis de ese planteamiento a la luz de lo que hizo valer el quejoso en su demanda de amparo. Por tanto, los agravios en los que se introducen cuestiones novedosas son inoperantes, pues si lo planteado en éstos se estudiara, implicaría abrir una nueva instancia que brindaría al quejoso una oportunidad adicional para hacer valer argumentos diversos a los propuestos en su concepto de violación, lo que es contrario a la técnica y a la naturaleza uniuinstancial del juicio de amparo directo²⁴. (Jurisprudencia 2a./J. 18/2014).

De la anterior jurisprudencia, se advierte que serán inoperantes los agravios novedosos hechos valer por el recurrente en el amparo directo en revisión mismos que no hayan sido controvertidos en la demanda de amparo directo, ya que de darles entrada se abriría al quejoso una nueva oportunidad de hacer valer argumentos diversos a los expuestos en el amparo directo.

²³ Jurisprudencia número VIII-J-SS-137, Octava Época, Revista Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁴ Jurisprudencia número 2a./J. 18/2014 (10a.), Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 750, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

En ese sentido, de conformidad a los casos expuestos en las jurisprudencias de referencia, se desprende claramente que los agravios y conceptos de impugnación no hechos valer en el momento procesal oportuno serán inoperantes por novedosos, y que darles entrada se estaría dando una nueva oportunidad al particular de formular nuevas argumentaciones que no fueron planteados en el momento procesal oportuno, lo cual atenta contra el derecho del acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, las partes dentro del juicio respectivo deberán controvertir y ofrecer pruebas en torno a las situaciones que afecten a sus intereses jurídicos empero dentro del término legal establecido, pues de lo contrario precluirá su derecho, y en consecuencia, únicamente el juzgador podrá analizar la litis con las actuaciones oportunas y que se encuentre en posibilidad legal de analizarlas.

Ahora bien, en el caso que nos atañe, la parte demandante se encontraba obligada a formular los conceptos de impugnación y presentar pruebas dentro del momento procesal oportuno, a saber, en la ampliación a la demanda, pues son situaciones que tuvo conocimiento al momento en que se le notificó la contestación de demanda presentada por la autoridad demandada respecto la resolución administrativa que dio contestación a la solicitud primigenia presentada por la parte demandante ante la autoridad demandada.

En efecto, si la parte actora no formuló ampliación a la demanda a efecto de controvertir los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta dados a conocer en la contestación a la demanda por la autoridad demandada, en consecuencia, precluyó su derecho para controvertir dichas situaciones en momento procesal posterior, pues interpretar lo contrario, implicaría el desconocimiento de las figuras procesales que se encuentran en un procedimiento jurisdiccional en el cual se tutelan los derechos de audiencia, debido proceso, defensa, acceso a la justicia para que dentro del proceso jurisdiccional las partes

puedan acreditar sus acciones y excepciones dentro del momento procesal oportuno, y en esa virtud, el juzgador pueda resolver la pretensión efectivamente planteada al momento en que dicte el derecho.

Así, conforme a lo analizado en el presente tópico, los conceptos de impugnación y las pruebas respectivas **deben presentarse en el momento procesal oportuno**, es decir, desde su conocimiento, pues en caso contrario serán extemporáneos y no podrán hacerse valer en momento procesal posterior, como aconteció en la especie, toda vez que como ha sido expuesto a lo largo de la presente investigación, la parte actora debió a ver formulado ampliación a la demanda a efecto de controvertir los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta dados a conocer en la contestación a la demanda, por lo que, en consecuencia, el juzgador únicamente podrá analizar la pretensión efectivamente planteada en términos de lo expuesto en la demanda y la contestación a la demanda, ya que la actora no ejerció su derecho para ampliar la demanda.

6. Principios exhaustividad y congruencia en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Continuando con nuestro método deductivo, a continuación analizaremos los principios que deben regir las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos de lo establecido por el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y que se relaciona a nuestro tema de investigación, toda vez que fue el motivo por el cual la parte demandante interpuso demanda de amparo de directo y por el cual dio origen a la tesis XVII.2o.P.A.63 A emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

Al respecto, resulta pertinente transcribir el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y que es del tenor siguiente:

“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.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda²⁵.

(...)”

Del artículo anteriormente transcrito, se desprende que las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberán resolver sobre la pretensión que se deduzca del escrito inicial de demanda, en relación con la resolución impugnada.

Que en ese sentido, el juzgador deberá examinar en su conjunto los agravios y causales de legalidad, así como los razonamientos que formulen las partes, a fin de resolver la pretensión efectivamente planteada, empero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Luego, de conformidad a lo antes señalado, es claro que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de dictar las sentencias definitivas, deberán resolver la pretensión efectivamente planteada por la parte

²⁵ Ibidem, Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo 2021.

demandante en el juicio de nulidad, en relación con la resolución impugnada, contestación a la demanda, ampliación a la demanda, contestación a la ampliación a la demanda, pruebas que ofrezcan las partes, empero sin cambiar los hechos que hayan sido expuestos por las partes en el juicio de nulidad.

Ahora bien, nuestro Máximo Tribunal y diversos Tribunales Colegiados de Circuito mediante diversos criterios jurisprudencias ha interpretado los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, como se desprende a continuación:

“PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES. El precepto citado dispone, en lo conducente, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor, y que 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. De modo que en seguimiento del artículo 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales deben examinar y solucionar todas las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión, se concluye que conforme al tercer párrafo del artículo 50 de este último ordenamiento, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir las sentencias que correspondan, deben considerar todas las causas de nulidad propuestas en la demanda y su ampliación, así como todas las razones hechas valer por las autoridades en la contestación y, en su caso, en la contestación a la ampliación de aquella y, en general, las formuladas por todas las partes, con el fin de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad que prevé el referido numeral, así como garantizar a los gobernados una tutela congruente, completa y eficaz de sus derechos, con las salvedades que la propia Sala pueda advertir, por ejemplo, cuando se estimen fundados los argumentos de la parte actora que conduzcan a la determinación de una nulidad lisa y llana de la resolución combatida o, en general, cuando no pueda invalidarse un acto legalmente destruido, así como en aquellos casos en que la Sala considere innecesario el estudio de los argumentos de las partes, supuesto este último en que aquella quedará obligada a razonar por qué ya no

tendrá lugar el examen del resto de la argumentación de las partes²⁶. (Jurisprudencia número 2a./J. 163/2016)

*Énfasis añadido

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SI UNA SALA DE DICHO ÓRGANO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA BAJO UN ARGUMENTO DISTINTO AL PLANTEADO POR EL ACTOR, INFRINGE EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA QUE RIGE A AQUÉLLAS. Del principio de congruencia inmerso en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que **las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor deducida de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios y corregir errores en la cita de los preceptos que se consideren violados, así como la obligación de examinar en su conjunto los agravios y causas de ilegalidad, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.** Lo anterior lleva a concluir que **si una Sala del mencionado órgano declara la nulidad de la resolución impugnada bajo un argumento distinto al planteado por el actor, infringe el citado principio,** por ejemplo, cuando con motivo de la imposición de una multa, en la demanda por la que se controvierte se niega lisa y llanamente haber cometido la infracción que la motivó, consistente en no presentar una declaración de impuestos no obstante el requerimiento de la autoridad exactora, y se declara su nulidad bajo el argumento de que el promovente negó la existencia o manifestó desconocer el indicado requerimiento, porque con tal variación se impide a la demandada rebatir los verdaderos argumentos del actor²⁷.”(Jurisprudencia número XIX.1o.A.C. J/20)

*Énfasis añadido.

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA OMISIÓN DE ANALIZAR EN ELLAS LOS ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN A LA DEMANDA VIOLA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De la interpretación del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se concluye que dicho precepto prevé el principio de congruencia que rige a **las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al disponer que éstas se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, para lo cual se examinarán en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en**

²⁶ Jurisprudencia número 2a./J. 163/2016, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 1482 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

²⁷ Jurisprudencia número XIX.1o.A.C. J/20, Novena Época, Tomo XXX, Octubre de 2009, página 1314, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

la demanda y en la contestación; por tanto, si la Sala Fiscal al dictar su fallo toma en cuenta exclusivamente los conceptos de anulación, sin considerar los argumentos vertidos por la autoridad en su contestación a la demanda, viola el citado principio²⁸. (Jurisprudencia número VIII.1o. J/31).

**Énfasis añadido.*

De las anteriores jurisprudencias, se desprende que de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor, por lo que, las Salas de dicho Tribunal 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.

Que, las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales deben examinar y solucionar todas las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión, por lo que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al emitir las sentencias que correspondan, deben considerar todas las causas de nulidad propuestas en la demanda y su ampliación, así como todas las razones hechas valer por las autoridades en la contestación y, en su caso, en la contestación a la ampliación de aquella y, en general, las formuladas por todas las partes, con el fin de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad que prevé el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, lo anterior a efecto de garantizar a los gobernados una tutela congruente, completa y eficaz de sus derechos.

En ese sentido, de conformidad a lo anteriormente expuesto, es claro que el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se

²⁸ Jurisprudencia número VIII.1o. J/31, Novena Época, Tomo XXIX, Junio de 2009, página 1025, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

tutelan los principios congruencia y exhaustividad, y en el que se obliga a que las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se emitan conforme a la litis propuesta, es decir, que al resolverse la controversia se atienda a lo efectivamente planteado por las partes, en concordancia con la demanda y su contestación, sin contener determinaciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí, **por el que si en el caso la Sala responsable omitió analizar algún concepto de nulidad, o lo analizó indebidamente, es claro que se viola el principio de congruencia y exhaustividad previstos por el citado artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, al no analizarse la pretensión efectivamente planteada.**

Así, las sentencias deben estar en armonía y concordancia con la demanda y la contestación formuladas por las partes, pruebas, alegatos; es decir, **que lo fallado debe estar de acuerdo con los hechos invocados por las partes en los escritos que fijan la litis y que el juzgador debe encuadrar en el derecho que les sea aplicable**, según el resultado del examen de las pruebas rendidas para demostrarlos.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tocante a los antecedentes que dieron origen a la tesis XVII.2o.P.A.63 A emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, es de señalar que la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa reconoció la validez de la resolución negativa ficta impugnada por la demandante en el juicio de nulidad, toda vez que la parte actora no acreditó que la autoridad demandada hubiera hecho de forma incorrecta los cálculos para el pago de su pensión por jubilación conforme a las disposiciones aplicables.

Al respecto, la Sala Fiscal de referencia únicamente analizó lo expuesto en el escrito inicial de demanda, así como la contestación de la demanda, toda vez que como fue señalado en párrafo anteriores, la parte actora no formuló la ampliación a la demanda respecto la resolución que dio respuesta a lo solicitado por esta en la

petición primigenia dada a conocer por la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, motivo por el cual, si la parte demandante alegó que la autoridad demandada no realizó los incrementos de su pensión conforme a derecho corresponda, y esta no desvirtuó los motivos y fundamentos dados a conocer por la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, es inconcuso que la Sala determinó reconocer la validez de la resolución impugnada, pues únicamente analizó lo expuesto en el escrito inicial de demanda y lo señalado en la contestación de la demanda, actuaciones en las cuales no se advierte que la parte demandante haya probado su acción, tal y como se advierte de la ejecutoria que dio origen a la tesis que nos encontramos analizando.

Por lo cual, es inconcuso que la Sala Fiscal de referencia cumplió con los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y derivado de que la parte demandante no probó su acción, la Sala Fiscal determinó reconocer la resolución de la negativa ficta impugnada en el juicio de nulidad, de ahí que a efecto de que la Sala Fiscal de mérito se hubiera encontrado en posibilidad de analizar la litis, la parte demandante debió haber presentado la ampliación a la demanda a efecto de controvertir los fundamentos y motivos que dio a conocer la autoridad al momento en que rindió su contestación a la demanda.

7. NATURALEZA AMPARO DIRECTO

Siguiendo con el método deductivo en la presente investigación, a continuación, se analizará la naturaleza del juicio amparo directo, toda vez que de las determinaciones por las cuales el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito tomó en cuenta para la emisión de la tesis XVII.2o.P.A.63 A, se advierte la determinación de dicho Tribunal por la cual declaró la inoperancia de los conceptos de violación que formuló la parte quejosa en el amparo directo, en tratándose de la impugnación de los motivos y

fundamentos de la negativa ficta que no controvertió en la ampliación a la demanda del juicio de nulidad.

Así, antes de abordar la naturaleza jurídica del amparo directo, es importante definir el juicio de amparo, por lo cual el doctor Raúl Rodríguez Lobato señala que “el juicio de amparo dentro de nuestro orden jurídico es un procedimiento de jerarquía constitucional tendiente a conservar a los individuos en el disfrute de sus derechos fundamentales que consagra la Constitución Política del país²⁹”; por otra parte, el doctor Alfonso Noriega Cantú, define al juicio de amparo como “el sistema de defensa constitucional que se tramita ante el Poder Judicial de la Federación y que tiene por materia leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, cuyo efecto es la nulidad del acto reclamado y la reposición al quejoso en el goce de la garantía violada³⁰”; de igual forma, el Maestro José Antonio Soberanes Mendoza refiere que el juicio de amparo es “un juicio constitucional autónomo, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona ante los tribunales de la Federación contra toda norma general, actos u omisiones de autoridad y que se considere violatorio de sus derechos humanos y sus garantías, reconocidos en la Constitución o en Tratados Internacionales, cuyo objeto es la declaración de inconstitucionalidad del acto que se impugna, invalidándose o nulificándose y restituyéndolo en el pleno goce de sus derechos³¹”.

De conformidad a las definiciones antes citadas, podemos advertir que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa constitucional en contra de la aplicación de normas generales, actos y omisiones de las autoridades administrativas que afecten los derechos humanos tutelados en la Carta Magna y tratados internacionales de los particulares, cuyo efecto es la desincorporación del

²⁹ Pérez Lobato, Raúl, “Derecho Fiscal”, Ed.Oxford, 2° edición, pág.291, México, 2001.

³⁰ Noriega Cantú, Alfonso, “Garantías y amparo”, Ed. Porrúa, México, 1996, pág. 303.

³¹ Soberanes Mendoza José Antonio, “Generalidades del juicio de amparo” UNAM en http://paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/1671/GENERALIDADES_JUICIO_DE_AMPARO.pdf, consultable el 16 de febrero de 2021.

acto reclamado (normas generales, actos y omisiones) así como la restitución de los derechos humanos violados de los particulares.

Ahora bien, dentro de nuestro orden jurídico, el juicio de amparo se divide en amparo directo e indirecto en términos del acto reclamado en el juicio constitucional, tal y como se desprende de los artículos 107 y 170 de Ley de Amparo, mismos que se transcriben a continuación:

“Artículo 107. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

- a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;*
- b) Las leyes federales;*
- c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;*
- d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;*
- e) Los reglamentos federales;*
- f) Los reglamentos locales; y*
- g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;*

II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

- a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y*
- b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*

IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda

las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución. En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, y

IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida³²”.

“Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido.

En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser

³² Ley de Amparo 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf, consultada el 15 de febrero de 2021.

modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control;

II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tribunal colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo³³ⁿ.

De los artículos anteriormente citados, se advierte que el amparo indirecto es un juicio constitucional que procede contra normas generales, actos u omisiones de las autoridades diversos a aquellos que ponen fin a un juicio y que resultan violatorios a los derechos humanos de los particulares contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

Por otra parte, la procedencia del amparo directo como juicio constitucional en contra las sentencias definitivas, laudos y resoluciones dictadas por Tribunales Judiciales, Laborales y Administrativos que pongan fin a un juicio y de los cuales no proceda algún recurso ordinario por el cual dichos fallos puedan ser modificados o revocados.

Una vez expuesto a lo anterior, a continuación, abordaremos la naturaleza del juicio de amparo directo, medio de defensa constitucional que tiene por objeto

³³ Idem.

analizar la constitucionalidad de las sentencias definitivas reclamadas **y que estas hayan sido debidamente dictadas conforme a la litis del juicio de legalidad.**

En ese sentido, en principio, es de señalar que en términos del Diccionario de Derecho, agravio es “toda lesión (daño o perjuicio) ocasionada por una resolución judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o la falta de aplicación que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma³⁴”.

Una vez definido lo anterior, es de señalar que a raíz de las afectaciones sufridas por las partes respecto diverso acto de autoridad— en específico sentencia, resolución definitiva —, las partes deberán formularán agravios, conceptos de impugnación o violación mismos que en términos del Magistrado Jaime Uriel Torres Hernández constituyen ³⁵razonamientos que tienen por objeto explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento).

Asimismo, el Magistrado Raúl Infante Díaz Aranda señala que los agravios sufridos por las partes en un juicio de legalidad deben consistir en ³⁶razonamientos de carácter lógico jurídico, tendientes a poner de manifiesto que las consideraciones que rigen la sentencia reclamada son contrarias a la ley o a su interpretación jurídica, por lo que los afectados tienen el deber de combatir la totalidad de los argumentos en que la autoridad responsable se apoyó para fallar en determinado sentido.

En ese contexto, de conformidad a las definiciones antes citadas, podemos advertir que los conceptos de violación que formule la parte quejosa en el amparo

³⁴De Pina Vara Rafael, “Diccionario de Derecho”, Ed. Porrúa 37ª edición, México, 2008, pág. 67.

³⁵ Jurisprudencia (V Región)2o. J/1 (10a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

³⁶ Tesis II.2o.C.T.2 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

directo deben consistir en razonamientos jurídicos a efecto de combatir las consideraciones emitidas por el juzgador al momento de dictar la sentencia en el juicio natural, ya sea porque fue dictada en contravención a las disposiciones aplicables, porque no analizó la litis efectivamente planteada por las partes, o cualquier agravio que afecte a la parte quejosa en sus intereses jurídicos.

Por consiguiente, si la parte quejosa interpone demanda de amparo directo en contra de una sentencia definitiva dictada por la Sala Regional correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sus conceptos de violación deberán estar encaminados a controvertir las consideraciones contenidas en la sentencia reclamada, ya sea porque no analizó algún concepto de impugnación, porque lo analizó indebidamente o determinó situaciones no planteadas por la parte actora en el juicio natural.

Así las cosas, resulta menester transcribir diversas tesis y jurisprudencias emitidas por nuestro Máximo Tribunal y por los Tribunales de la Federación mediante las cuales se señala la naturaleza de los conceptos de violación que formule la parte quejosa en el amparo directo, entre otros, su oportunidad y su procedencia en el juicio constitucional, como son del tenor siguiente:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. CUÁLES TIENEN ESA CALIDAD, POR NO CONTENER ARGUMENTOS TENDENTES A IMPUGNAR LAS CONSIDERACIONES QUE DIERON SUSTENTO A LA SENTENCIA DE NULIDAD CONTROVERTIDA. Si bien los órganos jurisdiccionales de amparo han fijado un número importante de especies del género "conceptos de violación inoperantes", tratándose de resoluciones dictadas por las Salas ordinarias o Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tienen esa calidad aquellos que se limitan a reproducir sustancialmente los argumentos que el actor hizo valer en la demanda de nulidad; los que se ocupan de controvertir sólo algún aspecto de la sentencia, sin destruir la totalidad de la argumentación sustentada; los que dejan de exponer la razón de la afectación de derechos de manera cierta y evidente; aquellos que reiteran lo manifestado con anterioridad en otras instancias y recursos, incluyendo los que se ocupan de afirmaciones que ya fueron atendidas en la resolución definitiva, así como los que exponen motivos de ilegalidad en contra del acto o resolución administrativa que pretende declararse insubsistente en el juicio contencioso administrativo federal. En suma, la inoperancia de este tipo de conceptos de violación radica en que no contienen argumentos tendentes a impugnar las

consideraciones que dieron sustento a la sentencia materia del amparo directo³⁷. (Tesis I.5o.A.10 A).

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. SON LOS QUE SE SUSTENTAN EN SITUACIONES, CONSTANCIAS O PRUEBAS INEXISTENTES EN LOS AUTOS DE LOS QUE DERIVÓ EL ACTO RECLAMADO. Los conceptos de violación deben consistir en razonamientos de carácter lógico jurídico, tendentes a poner de manifiesto que las consideraciones que rigen la sentencia, laudo o resolución reclamada son contrarias a la ley o a su interpretación jurídica; sin embargo, cuando esos razonamientos se hacen descansar o parten de situaciones, constancias o pruebas que no obran en los autos de donde emana el acto reclamado, ello torna inoperantes los conceptos, pues el tribunal no cuenta con elementos para determinar si son correctas o no las apreciaciones del quejoso³⁸. (Jurisprudencia número VII.1o.C.T)

*Énfasis añadido.

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES POR NOVEDOSOS SI SE REFIEREN A LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EL JUICIO FISCAL Y ELLO NO SE PLANTEÓ ANTE LA SALA DEL CONOCIMIENTO (ALCANCES DE LA TESIS 2a. LXXII/2006). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. LXXII/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 403, de rubro: "COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SI EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA OMITE PRONUNCIARSE AL RESPECTO, TAL CUESTIÓN PUEDE PLANTEARSE EN LA DEMANDA DE AMPARO.", sostuvo que de conformidad con el artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005 (cuyo contenido sustancial reproduce el numeral 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y si no hace el pronunciamiento respectivo, ese tema puede plantearse en el amparo directo a efecto de que el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del asunto resuelva dicha cuestión. Sin embargo, de la ejecutoria que dio origen a tal criterio se advierte que sólo se refiere a aquellos casos en que se viertan argumentos respecto a la "carencia" de competencia de la autoridad administrativa y no cuando se plantee la falta de fundamentación de su competencia territorial, pues son dos aspectos distintos. Por ello, cuando se viertan conceptos de violación en amparo directo encaminados a evidenciar la falta de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa, sin haberse esgrimido conceptos de anulación sobre el mismo tema ante la Sala Fiscal, aquéllos, deben

³⁷ Tesis número I.5o.A.10 A, Décima Época, Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, página 2960, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta.

³⁸ Jurisprudencia número VII.1o.C.T. J/6, Décima Época, Libro 32, Julio de 2016, Tomo III, página 1827, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta.

declararse inoperantes por novedosos; es decir, como en tal supuesto no se está en presencia de un alegato atinente a la "carencia" de competencia que oblique al juzgador de amparo a emprender su análisis, sí debe aplicarse la regla establecida por el propio Tribunal Supremo en el sentido de que el acto reclamado no debe analizarse a la luz de razonamientos o hechos que no conoció la autoridad responsable³⁹.(Jurisprudencia número VI.3o.A)

*Énfasis añadido.

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. INOPERANCIA DE LOS QUE INTRODUCEN CUESTIONAMIENTOS NOVEDOSOS QUE NO FUERON PLANTEADOS EN EL JUICIO NATURAL. Si en los conceptos de violación se formulan argumentos que no se plantearon ante la Sala Fiscal que dictó la sentencia que constituye el acto reclamado, los mismos son inoperantes, toda vez que resultaría injustificado examinar la constitucionalidad de la sentencia combatida a la luz de razonamientos que no conoció la autoridad responsable, pues como tales manifestaciones no formaron parte de la litis natural, la Sala no tuvo la oportunidad legal de analizarlas ni de pronunciarse sobre ellas⁴⁰”. (Jurisprudencia número VI.2o.A. J/7)

*Énfasis añadido.

“EXCEPCIONES NO OPUESTAS. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. Deberán declararse inoperantes los conceptos de violación, si lo alegado en ellos no forma parte de la litis, ya sea por no haber sido opuesta la defensa como excepción expresa, o bien, determinado con precisión el hecho en que se hacía consistir la misma al contestar la demanda el quejoso⁴¹”. (Jurisprudencia número VI.2o.C. J/225)

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS PLANTEAMIENTOS NO PROPUESTOS EN LA DEMANDA DE NULIDAD. Es inoperante el concepto de violación relativo a un planteamiento que no fue formulado en la demanda de nulidad, en atención a que su estudio produciría, por un lado, que a través del juicio de amparo directo el Tribunal Colegiado analizara la legalidad de los actos administrativos inicialmente impugnados, lo cual no está dentro de su jurisdicción, por corresponder dicho examen al tribunal contencioso-administrativo respectivo; por otro lado, porque la modificación de la causa de pedir externada en la demanda de nulidad incide directamente en el principio de igualdad de las partes en el proceso y en el principio de congruencia de la sentencia reclamada, alterándose la litis ordinaria en perjuicio de las autoridades demandadas y, en su caso, del tercero interesado; finalmente, **porque la sentencia reclamada no puede contener violación alguna relativa a un**

³⁹ Jurisprudencia número VI.3o.A. J/62, Novena Época, Tomo XXV, Marzo de 2007, página 1487, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁴⁰ Jurisprudencia número VI.2o.A. J/7, Novena Época, Tomo XXI, Abril de 2005, página 1137 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁴¹ Jurisprudencia número VI.2o.C. J/225, Novena Época, Tomo XVI, Octubre de 2002, página 1196, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

tema que no fue materia de pronunciamiento por la Sala responsable, a causa de no haber sido propuesto como concepto de nulidad por la parte actora, salvo que se refiera a una cuestión que la juzgadora debió introducir y estudiar de oficio, en términos de las normas aplicables⁴².

(Tesis I.1o.A.74 A)

*Énfasis añadido.

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. CUANDO EL ARGUMENTO EXPUESTO EN LA DEMANDA DE AMPARO NO SE HIZO VALER COMO DEFENSA O EXCEPCIÓN EN EL JUICIO NATURAL. Es incuestionable que un planteamiento no formulado por las partes ante la autoridad de instrucción, no puede ser analizado en el juicio de garantías, pues de otra manera el tribunal que conozca del juicio se estaría sustituyendo a la responsable, en contravención a la técnica que rige la materia de amparo, introduciendo en la litis constitucional argumentos no controvertidos en el juicio natural, porque en toda sentencia dictada en el juicio de garantías debe atenderse el acto reclamado como se encuentre probado en autos, y si un punto legal no fue dilucidado por la autoridad responsable al emitir el acto reclamado, por no haber sido materia de defensa o excepción, el tribunal constitucional no debe ocuparse del mismo⁴³”. (Jurisprudencia número VI.2o.T. J/2)

De las anteriores tesis y jurisprudencias, podemos advertir lo siguiente:

- ✓ Que la parte quejosa deberá combatir las consideraciones emitidas por la Sala Fiscal responsable contenidas en la sentencia o resolución definitiva que le afecten a sus intereses jurídicos, pues de lo contrario quedarán firmes.
- ✓ Que lo anterior, no implica que la parte quejosa exponga meras reproducciones contenidas y reiteradas en el escrito inicial de demanda, pues si los argumentos no controvierten lo expuesto por la Sala A quo, estos serán inoperantes por no controvertir lo determinado en la sentencia reclamada, esto es, deberán controvertirse las consideraciones que afecten a la parte quejosa a efecto de que el

⁴²Tesis número I.1o.A.74 A, Novena Época, Tomo XVI, Julio de 2002, página 1268, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁴³Jurisprudencia número VI.2o.T. J/2, Novena Época, Tomo XIV, Diciembre de 2001, página 1496, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tribunal Colegiado respectivo pueda determinar lo que a derecho corresponda.

- ✓ Por lo que, en tal virtud los conceptos de violación deben consistir en razonamientos de carácter lógico jurídico, tendentes a poner de manifiesto que las consideraciones que rigen la sentencia reclamada son contrarias a la ley o a su interpretación jurídica.

- ✓ Asimismo, cuando esos razonamientos **PARTEN DE SITUACIONES, CONSTANCIAS O PRUEBAS QUE NO OBRAN EN LOS AUTOS DE DONDE EMANA EL ACTO RECLAMADO, ES DECIR, DENTRO DEL JUICIO NATURAL, ELLO TORNA INOPERANTES LOS CONCEPTOS, PUES EL TRIBUNAL NO CUENTA CON ELEMENTOS PARA DETERMINAR SI SON CORRECTAS O NO LAS APRECIACIONES DEL QUEJOSO.**

- ✓ Que a manera de ejemplo, **cuando la parte quejosa formule conceptos de violación en el amparo directo respecto la falta de fundamentación de la competencia territorial de la autoridad demandada en el juicio natural, empero dicho agravio no lo controvirtió en el juicio de nulidad, dichos conceptos de impugnación serán inoperantes por novedosos pues no formó parte de la litis en el juicio de nulidad y que en consecuencia la autoridad responsable no pudo analizar al momento de dictar la sentencia definitiva al no haberse planteado.**

- ✓ **Por consiguiente, si en los conceptos de violación se formulan argumentos que no se plantearon ante la Sala Fiscal que dictó la sentencia que constituye el acto reclamado, los mismos serán inoperantes, toda vez que resultaría injustificado examinar la constitucionalidad de la sentencia combatida a la luz de**

razonamientos que no conoció la autoridad responsable, pues dichas manifestaciones no formaron parte de la litis natural, y en consecuencia, la Sala no tuvo la oportunidad legal de analizarlas ni de pronunciarse sobre ellas.

- ✓ Así, deberán declararse inoperantes los conceptos de violación, si lo alegado en ellos no forma parte de la litis, ya sea por no plantearse en el escrito inicial de demanda, por no haber sido opuesta la defensa respectiva como excepción, o bien, no haber controvertido las situaciones dadas a conocer por la contraparte.
- ✓ Que lo anterior es así, en virtud de que **NO ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO EN EL AMPARO DIRECTO ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNADOS EN JUICIO NATURAL, PUES CORRESPONDE DICHO EXAMEN AL TRIBUNAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO RESPECTIVO, POR LO QUE ES CLARO QUE SI LA PARTE QUEJOSA FORMULA CONCEPTOS DE VIOLACIÓN RESPECTO SITUACIONES NO HECHAS VALER EN EL JUICIO DE LEGALIDAD, ESTOS SERÁN INOPERANTES.**
- ✓ Que cuenta habida, porque la sentencia reclamada no puede contener violación alguna relativa a un tema que no fue materia de pronunciamiento por la Sala responsable, a causa de no haber sido propuesto como concepto de nulidad por la parte actora, ahora quejosa en el amparo directo.
- ✓ Que en conclusión, resulta incuestionable que un planteamiento no formulado por las partes ante la Sala Fiscal responsable no puede ser analizado en el juicio de garantías, **pues de otra manera el tribunal que conozca del juicio se estaría sustituyendo en sus facultades respecto la autoridad responsable, situación que contraviene la**

técnica que rige la materia de amparo, introduciendo en la litis constitucional argumentos no controvertidos en el juicio natural, porque en toda sentencia dictada en el juicio de garantías debe atenderse el acto reclamado como se encuentre probado en autos, y si un punto no fue dilucidado por la autoridad responsable al emitir el acto reclamado por no haber sido materia de defensa o excepción, el tribunal constitucional no debe ocuparse del mismo, ya que dicha situación corresponde a la autoridad responsable, a saber el Tribunal en materia de legalidad.

Atento a lo anteriormente expuesto, se colige la naturaleza del juicio de amparo directo, juicio que consistente en analizar la constitucionalidad de las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin a un juicio, esto es, que hayan resuelto la pretensiones y excepciones planteadas por partes en el juicio de legalidad.

Por lo cual, las funciones de los Tribunales Colegiados de Circuito como órganos constitucionales, se encuentran reguladas en términos de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que se transcribe a continuación:

“Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate⁴⁴:

(...)”

Del artículo anteriormente transcrito se desprenden las facultades del Tribunal Colegiado como Tribunal Constitucional, entre otras, conocer los juicios de amparo

⁴⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_130420.pdf, consultado el 22 de febrero de 2021.

directo contra las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio de legalidad.

Por consiguiente, la parte quejosa deberá controvertir en el amparo directo las determinaciones emitidas por el Tribunal de legalidad que afecten sus intereses jurídicos, a efecto de que el Tribunal Colegiado de Circuito analice su constitucionalidad, es decir que haya sido dictada conforme a la litis planteada por las partes en el juicio natural.

Ahora bien, como lo hemos establecido con anterioridad, en términos del artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecen los principios que deben revestir las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como lo es el de exhaustividad en el que deberá analizarse la pretensión efectivamente planteada por la parte actora en el juicio de nulidad sin omitir estudio alguno de sus conceptos de impugnación, pruebas, agravios, alegatos, manifestaciones que se desprenden de su pretensión, y lo manifestado y probado por la autoridad demandada, y por otra parte, el de congruencia en el que la Sala Fiscal deberá analizar lo expuesto por las partes sin contener determinaciones respecto situaciones que no hayan sido planteadas por las partes, y que estas no sean contradictorias y que sea resuelto el juicio de conformidad a la litis planteada.

Por consiguiente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al momento de analizar la pretensión efectivamente planteada, se encontrará obligado a analizar el escrito inicial de demanda en su totalidad, la contestación de la demanda, de actualizarse la ampliación a la demanda, la contestación a la ampliación de demanda, las pruebas, los alegatos, y en general todos los conceptos de impugnación hechos valer dentro del momento procesal oportuno y las pruebas ofrecidas oportunamente, por lo cual dicho Tribunal al momento de que dicte la sentencia definitiva o resolución (Resolución de sobreseimiento) que puso fin al juicio deberá analizar lo expuesto por las partes en el juicio de nulidad.

Así, en caso de que la Sala Regional respectiva no haya analizado la pretensión efectivamente planteada por las partes en el juicio de nulidad, es claro que la Sala Fiscal incumplió con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo cual, la parte quejosa en el juicio de amparo directo deberá formular conceptos de violación en contra de dichas omisiones, por lo cual, los razonamientos deben consistir en controvertir las omisiones de estudio de la Sala Fiscal, asimismo los conceptos de violación deben controvertir las determinaciones que no fueron planteadas por la parte demandante en el juicio de nulidad o que fueron analizadas bajo una interpretación incorrecta, premisas falsas o en franca contravención a las disposiciones aplicables, por lo que, el Tribunal Colegiado al momento de dictar la ejecutoria correspondiente deberá analizar la constitucionalidad de la sentencia definitiva dictada en el juicio de nulidad a la luz de lo efectivamente planteado por la demandante en el juicio natural, es decir, la litis en el juicio contencioso administrativo.

Empero, si la parte quejosa formula razonamientos que no controvierten las determinaciones de la Sala A quo, o que plantea situaciones que no fueron hechas valer en el juicio de nulidad, es inconcuso que el Tribunal Colegiado se encontrará materialmente imposibilitado en analizar dichos conceptos de violación, pues constitucionalmente dicho Tribunal, entre otras funciones como órgano revisor, **únicamente se encuentra facultado en analizar la constitucionalidad de las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a un juicio a la luz de la litis del juicio de legalidad, es decir, a lo que plantearon las partes en el juicio natural, por lo que en consecuencia los agravios respectivos serán inoperantes.**

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la parte quejosa controvertió situaciones que no fueron hechas valer en el juicio de nulidad, por lo cual, el Tribunal Colegiado de Circuito se encontró en imposibilidad de analizar los conceptos de violación respectivos al no haber formado parte de la litis.

En efecto, como fue expuesto en párrafos anteriores, la autoridad demandada en el juicio de nulidad dio a conocer la resolución que resolvió la petición primigenia que solicitó la parte demandante, a saber, la solicitud en el incremento en su pensión por jubilación, por lo cual la Sala Fiscal concedió a la parte demandante término para ampliar la demanda a efecto de que se encontrará en posibilidad de controvertir los fundamentos y motivos que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, derecho que no ejerció, por lo cual la Sala Fiscal concedió término para alegatos.

Por consiguiente, la Sala Fiscal únicamente analizó lo expuesto en la demanda de nulidad, a saber, los razonamientos encaminados a demostrar que se configuraba la negativa ficta, y por otra parte, lo expuesto por la autoridad demandada en la contestación a la demanda consistente en los fundamentos y motivos por los cuales resulta improcedente realizar los incrementos en la pensión por jubilación de la parte demandante, por lo que la Sala al momento de dictar la sentencia definitiva determinó reconocer la validez de la resolución negativa ficta, toda vez que la parte actora no probó su acción en el juicio de nulidad, es decir, que la autoridad demandada haya determinado de manera ilegal la negativa en realizar los incrementos en su pensión por jubilación, pues no desvirtuó la determinación de la autoridad demandada para no realizar el ajuste de pensión.

Posteriormente, la parte quejosa presentó amparo directo en el que controvertió los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, sin embargo, el Tribunal Colegiado de Circuito al momento de dictar la ejecutoria determinó declarar inoperantes dichos conceptos de violación toda vez que no fueron planteados en el juicio de nulidad, a saber, dentro de la ampliación a la demanda, por lo que en consecuencia, dicho Tribunal Constitucional se encontraba en imposibilidad de analizar dichos agravios **pues no formaron parte de la litis** y que constitucionalmente se encontraba impedido en analizar dicha circunstancia, pues se insiste, únicamente se encuentra facultado la

constitucionalidad de las sentencias definitivas reclamadas a la luz de la litis en el juicio natural.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTA

En el presente trabajo, analizamos lo siguiente:

- ✓ La negativa ficta es una prerrogativa procesal del particular consistente en esperar a que la autoridad fiscal o administrativa resuelva o notifique la petición o instancia presentada, o bien, impugnar la resolución negativa dicta mediante el recurso administrativo de forma optativa o el juicio contencioso administrativo, siempre que haya transcurrido 3 meses desde la presentación de la solicitud y que no se haya notificado y emitido la resolución respectiva.

- ✓ La ampliación de demanda es un derecho del demandante consistente en formular conceptos de impugnación y ofrecer pruebas respecto situaciones que no tenía conocimiento al momento de presentar la demanda de nulidad, por lo cual, dicho será procedente siempre que se formule respecto las hipótesis establecidas en el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y dentro del término legal de 10 días— juicio ordinario— o 5 días —juicio sumario— siguientes a que haya surtido efectos la notificación del acuerdo de admisión a la contestación de demanda.

- ✓ En ese sentido, en tratándose de la impugnación de la negativa ficta, si la autoridad demandada al momento de rendir la contestación a la demanda, exhibió la resolución que da contestación a la petición o instancia que presentó la parte demandante en sede administrativa, este tendrá el derecho de impugnar los fundamentos y motivos que introdujo la autoridad demandada al momento de rendir la contestación a la demanda, así como ofrecer las pruebas pertinentes, con la consecuencia de no hacerlo, precluirá su derecho para controvertir la resolución negativa ficta en momento procesal posterior.

- ✓ No obstante lo anterior, si la parte demandante no presentó la ampliación a la demanda respecto la resolución que dio a conocer la autoridad demandada al momento de rendir la contestación a la demanda tocante a la solicitud primigenia en sede administrativa, esta tiene expedito su derecho en presentar un nuevo juicio contencioso dentro del término legal de 30 días tal y como lo establece el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, con la consecuencia de no hacerlo, precluirá su derecho en hacerlo en momento procesal posterior.
- ✓ Asimismo, las partes tienen el deber procesal de formular los agravios, conceptos de impugnación y conceptos de violación en el momento procesal oportuno, pues de formularse de forma posterior estos razonamientos serán inoperantes por novedosos y por lo tanto no podrán formar parte de la litis.
- ✓ Por otra parte, las sentencias definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben cumplir con los principios contenidos en el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber, congruencia y exhaustividad, a efecto de analizar la pretensión efectivamente planteada por la parte demandante en el juicio de nulidad.
- ✓ Por consiguiente, al momento de analizar la litis, las Salas deberán analizar en su totalidad los conceptos de impugnación, pruebas y hechos presentados de forma oportuna en el escrito inicial de demanda, contestación de demanda, ampliación a la demanda, contestación a la ampliación a la demanda, actuaciones que integran la parte postulatoria e instructiva del juicio de nulidad, así como los alegatos, empero, sin cambiar los hechos y situaciones expuestos por las partes y resolviendo siempre en términos de la litis del juicio de nulidad.

- ✓ Que el amparo directo es el juicio constitucional que procede en contra de las sentencias definitivas, resoluciones y laudos que pusieron fin a un juicio y cuyo objeto es analizar su constitucionalidad de dichas resoluciones definitivas dictadas a la luz de la litis del juicio de legalidad.
- ✓ En ese sentido, los conceptos de violación que formule la parte quejosa en el amparo directo deberán controvertir las consideraciones contenidas en la sentencia reclamada que le causen perjuicio, pues de lo contrario causarían firmeza. Asimismo, deberá controvertir porque esas consideraciones son contrarias a las disposiciones legales o a su interpretación, y que en consecuencia afecte a sus derechos.
- ✓ Lo anterior, no implica que la parte quejosa introduzca conceptos de violación respecto de situaciones que no controvertió en el juicio natural pues estos serán inoperantes por novedosos al no formar parte de la litis planteada en el juicio de legalidad.
- ✓ Por consiguiente, el Tribunal Colegiado de Circuito como instancia encargada en analizar, entre otras cosas, el juicio de amparo directo, se encuentra impedido en analizar agravios que no fueron controvertidos en el juicio natural, pues únicamente se encuentran facultados en analizar la constitucionalidad de las sentencias y resoluciones definitivas reclamadas a la luz de la pretensión efectivamente planteada por la parte demandante en el juicio de nulidad.

Ahora bien, a raíz del estudio de los tópicos de referencia y a través del método comparativo analizamos los antecedentes que dieron origen a la tesis XVII.2o.P.A.63 A emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, por la cual concluimos que fueron acertadas y conforme a derecho las consideraciones emitidas por dicho Tribunal para la emisión de la tesis de mérito, conforme lo siguiente:

- ✓ El demandante, si así decide hacerlo, tiene la carga procesal de controvertir en la ampliación a la demanda la resolución administrativa respecto la solicitud primigenia que haya dado a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, por lo cual, el demandante podrá formular conceptos de impugnación para controvertir los motivos y fundamentos que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda.
- ✓ En caso de que no presente su derecho para ampliar la demanda, precluirá su derecho para controvertir dichas situaciones en momento procesal posterior.
- ✓ Al respecto, la parte demandante no presentó la ampliación a la demanda, no obstante, la Sala Fiscal concedió término para ampliar, toda vez que la autoridad demandada dio a conocer en la contestación la resolución que resolvió la solicitud presentada en sede administrativa.
- ✓ La Sala Fiscal determinó reconocer la validez de la resolución negativa ficta, toda vez que no acreditó que la autoridad demandada hubiera hecho los cálculos de su pensión por jubilación de forma incorrecta.
- ✓ Independientemente de lo anterior, la parte demandante en el juicio de amparo directo formuló conceptos de impugnación respecto los fundamentos y motivos que dio a conocer la autoridad demandada en la contestación a la demanda, por lo que el Tribunal Colegiado determinó declararlos inoperantes.
- ✓ Lo anterior, fue totalmente acertado, pues los agravios que formule el particular en momento posterior serán inoperantes por **NOVEDOSOS**,

pues debió controvertirlos en la ampliación a la demanda dentro del juicio de nulidad.

- ✓ Cuenta habida, que al no haber formado parte de la litis del juicio natural dichos conceptos de impugnación, el Tribunal Colegiado se encuentra en posibilidad material de estudiarlos pues únicamente se encuentra facultado en analizar las sentencias reclamadas a la luz del juicio de legalidad.
- ✓ Afirmar lo contrario, implicaría una violación al derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Tribunal Colegiado conforme a sus atribuciones constitucionalmente reconocidas, se encuentra impedido en analizar pretensiones que no fueron efectivamente planteadas en el juicio natural, ya que de hacerlo estaría sustituyendo las funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano impartidor de justicia en materia de legalidad respecto las controversias entre particulares y autoridades.
- ✓ En efecto, como lo estudiamos a lo largo de la presente investigación, los Tribunales Colegiados únicamente se encuentran facultados en analizar la constitucionalidad de las sentencias reclamadas respecto la litis en el juicio natural y no sobre cuestiones que no fueron efectivamente planteadas, es decir, analizar la pretensión efectivamente planteada por la parte demandante en el escrito inicial de demanda junto con las pruebas que presenten las partes, la contestación a la demanda, en su caso, la ampliación a la demanda y su contestación a la ampliación y los alegatos, tal y como lo estipula el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ✓ Por consiguiente, como acertadamente lo resolvió el Tribunal Colegiado de marras, el momento procesal oportuno para que el demandante pueda combatir los motivos y fundamentos que dio a conocer la autoridad demandada respecto la resolución negativa ficta es en la ampliación a la demanda, lo cual es acorde con el derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de hacerlo en momento posterior existiría un consentimiento tácito a la resolución administrativa que dio a conocer la autoridad demandada al momento en que rindió la contestación a la demanda.

Ahora bien, con base a lo anterior, **se proponen argumentos adicionales**, que en opinión del suscrito son importantes en caso de que se forme una jurisprudencia a raíz de dicho criterio.

En principio, debe estipularse la naturaleza jurídica de la negativa ficta como prerrogativa procesal que tiene el particular, consistente en impugnar dicha resolución a través del recurso administrativo de forma optativa o por el juicio contencioso administrativo, o bien, esperar a que la autoridad administrativa emita y notifique la resolución respectiva.

Que por consiguiente, si el particular presentó juicio contencioso administrativo con base a dicha prerrogativa, y en ese tenor, la autoridad demandada en el juicio de nulidad da a conocer los fundamentos y motivos por medio de la resolución administrativa que resuelve la petición primigenia, la parte demandante podrá presentar la ampliación a la demanda dentro del término legal de 10 días tratándose de juicio ordinario o 5 días de juicio sumario, contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación a la demanda, con el apercibimiento de no hacerlo precluirá su derecho en controvertir la resolución que se le dio a conocer en momento procesal dentro del juicio de nulidad.

Que no obstante lo anterior, el particular aun cuenta con la opción de presentar un nuevo juicio contencioso administrativo en contra de la resolución administrativa que fue dada a conocer por la autoridad demandada al momento en que rindió su contestación a la demanda, empero siempre que se presente dentro del término legal de 30 días como lo establece el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, término que deberá empezarse a contar cuando surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de la contestación de la demanda, con el apercibimiento de no hacerlo precluirá su derecho en controvertirlo en otro momento procesal, pues de hacerlo el juicio será improcedente por consentimiento, como lo previene el artículo 8, fracción III de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Luego entonces, debe establecerse que en caso de que la parte quejosa formule conceptos de violación en el amparo directo en contra de los motivos y fundamentos que dio a conocer la autoridad demandada cuando rindió su contestación a la demanda deben declararse inoperantes por novedosos, pues **la naturaleza del amparo directo es analizar la constitucionalidad de la sentencia reclamada a la luz del juicio de nulidad, es decir, con base a la pretensión efectivamente planteada, y no a situaciones que no formaron parte de la litis en el juicio natural.**

Motivo por el cual, debe determinarse que las facultades del Tribunal Colegiado de Circuito como órgano constitucional implican, entre otras, analizar la constitucionalidad de las sentencias y resoluciones definitivas analizadas a la luz del juicio de nulidad, es decir, lo que integra dicho juicio contencioso administrativo respecto al escrito inicial de demanda, pruebas, contestación a la demanda, en su caso la ampliación y su contestación, alegatos, lo que en su conjunto se denomina la pretensión efectivamente planteada.

De ahí, que deba concluirse que el Tribunal Colegiado y la naturaleza del juicio de amparo directo, no implican una nueva oportunidad de controvertir cuestiones de legalidad que no fueron hechas valer dentro del juicio de nulidad, pues es al Tribunal Federal de Justicia Administrativa a quien le compete resolver las controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades.

En ese sentido, se propone que los argumentos vertidos con anterioridad deben tomarse en cuenta para la ejecutoria que de origen a la jurisprudencia que en su momento deba emitir el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

Finalmente, se hace la siguiente propuesta para la jurisprudencia que pueda emitirse sobre el tópico que hemos estado analizando a lo largo de la presente investigación y que es del tenor siguiente:

NEGATIVA FICTA. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA QUE CONFIRMÓ LA VALIDEZ DE ESA RESOLUCIÓN, TENDENTES A CONTROVERTIR LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EXPRESADA POR LA AUTORIDAD DEMANDADA AL CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD, SI EL ACTOR NO EJERCÍ SU DERECHO A AMPLIARLA. De conformidad con el artículo 17, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actor en el juicio de nulidad cuenta con el derecho a ampliar su demanda, a efecto de desvirtuar los argumentos de la autoridad expresados en la contestación, tratándose de la impugnación de una negativa ficta, **o en su caso, si así decide hacerlo, presentar un nuevo juicio contencioso administrativo en contra la resolución dada a conocer en la contestación a la demanda, empero dentro del término legal establecido en el artículo 13 de la Ley en cita y contados al partir de que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por contestada la demanda,** sin embargo, si la autoridad demandada al contestar expone los motivos y fundamentos de la resolución impugnada y aquél no ejerce dicha prerrogativa, a pesar de que el órgano jurisdiccional le dio oportunidad de

hacerlo, los conceptos de violación en el amparo directo que promueva contra la sentencia que confirmó la validez de la negativa ficta, tendentes a controvertir esa fundamentación y motivación, son inoperantes **por novedosos**, ya que no formaron parte de la litis en el juicio de nulidad y, por tanto, tampoco pueden ser materia de la litis constitucional, **toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito se encuentra impedido en analizar agravios que no fueron hechos valer en el juicio de nulidad, en virtud de que constitucionalmente únicamente se encuentra facultado en analizar la constitucionalidad de las sentencias definitivas reclamadas a la luz de la pretensión efectivamente planteada en el juicio de nulidad, afirmar lo contrario, implicaría sustituir las funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa encargado de resolver las controversias entre los particulares y las autoridades.**

*El énfasis consiste **en las adiciones** que el suscrito realiza a la tesis aislada original.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

1. Diccionario de la lengua española y de nombres propios, vol. 3, Océano, España, 2003.
2. Venegas Álvarez, Sonia, "Derecho fiscal", Ed. Oxford, México, 2010.
3. Cienfuegos Salgado, David. "El derecho de petición en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2005.
4. Margaín Manautou, Emilio, "De lo Contencioso Administrativo" Editorial Porrúa, México, 2016
5. Hernández Carmona, Edgar "La negativa ficta en materia fiscal (un medio de defensa en contra de la incertidumbre)" Porrúa, México.
6. Curso Derecho Procesal Fiscal, en Derecho Procesal Administrativo y Fiscal DR CARAVEO bibliotecavirtualceug.files.wordpress.com, consultable el 18 de febrero de 2021.
7. Pérez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", Ed.Oxford, 2° edición, México, 2001.
8. Noriega Cantú, Alfonso, "Garantías y amparo", Ed. Porrúa, México, 1996.
9. Soberanes Mendoza José Antonio, "Generalidades del juicio de amparo" UNAM en

http://paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/1671/GENERALIDADES_JUICIO_DE_AMPARO.pdf, consultable el 16 de febrero de 2021.

10- De Pina Vara Rafael, "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa, 37° edición, México, 2008.

Leyes

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf, consultable 12 de febrero de 2021.

12. Ley Federal del Procedimiento Administrativo 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf, consultable 12 de febrero de 2021.

13. Código Fiscal de la Federación 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_110121.pdf, consultable 12 de febrero de 2021.

14. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf, consultada el 11 de febrero de 2021.

15. Ley de Amparo 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf, consultada el 15 de febrero de 2021.

16. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 2021, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_130420.pdf, consultado el 22 de febrero de 2021

Sentencias

17. Versión pública ejecutoria amparo directo número 373/2019 Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/dggj/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm>, consultable 8 de febrero de 2021.

Jurisprudencias y tesis

18. Tesis XVII.2o.P.A.63 A, Décima Época, Registro Digital 2022600, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

19. Jurisprudencia número XVI.1o.A. J/38, Décima Época, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo III, página 1738, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

20. Jurisprudencia número I.1o.A. J/2, Novena Época, Tomo VI, Octubre de 1997, página 663, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

21. Jurisprudencia número 2a./J. 71/2009, Novena Época, Tomo XXIX, Mayo de 2009, página 139, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

22. Jurisprudencia número 2a./J. 70/2009, Novena Época, Tomo XXIX, Mayo de 2009, página 139, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

23. Tesis-VIII-CASE-JL-4, Octava Época, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

24. Tesis número VI-TASR-XXXVII-80, Sexta Época, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

25. Jurisprudencia número 2a./J. 52/2010, Novena Época, Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 839, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
26. Jurisprudencia número VII-J-2aS-68, Séptima Época, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
27. Jurisprudencia número VIII-J-SS-137, Octava Época, Revista Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
28. Jurisprudencia número 2a./J. 18/2014 (10a.), Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 750, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
29. Jurisprudencia número 2a./J. 163/2016, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 1482 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
30. Jurisprudencia número XIX.1o.A.C. J/20, Novena Época, Tomo XXX, Octubre de 2009, página 1314, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
31. Jurisprudencia número VIII.1o. J/31, Novena Época, Tomo XXIX, Junio de 2009, página 1025, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
32. Tesis número I.1o.A.74 A, Novena Época, Tomo XVI, Julio de 2002, página 1268, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
33. Jurisprudencia número VI.2o.T. J/2, Novena Época, Tomo XIV, Diciembre de 2001, página 1496, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
34. Jurisprudencia número VI.3o.A. J/62, Novena Época, Tomo XXV, Marzo de 2007, página 1487, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

35. Jurisprudencia número VI.2o.A. J/7, Novena Época, Tomo XXI, Abril de 2005, página 1137 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

36. Jurisprudencia número VI.2o.C. J/225, Novena Época, Tomo XVI, Octubre de 2002, página 1196, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

37. Jurisprudencia número VII.1o.C.T. J/6, Décima Época, Libro 32, Julio de 2016, Tomo III, página 1827, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

38. Jurisprudencia (V Región) 2o. J/1 (10a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

39. Tesis II.2o.C.T.2 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.