



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Excepción al principio de inmutabilidad del acto administrativo para una justicia completa

Exception to the principle of immutability of the administrative act for the sake of complete justice

1. Introducción

Este ensayo busca identificar una solución al problema de la impartición de justicia incompleta que acontece en el contencioso administrativo federal en México, que se materializa con el dictado de las sentencias definitivas en las que se declara la nulidad para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución en la que se subsane la falta de fundamentación y motivación del acto administrativo impugnado.

Esta problemática impide hacer efectivo el derecho a la impartición de justicia completa y el derecho humano de protección judicial porque no resuelve el fondo de la controversia con la consecuente violación al principio de mayor beneficio.

A fin de preservar la seguridad jurídica del gobernado el acto administrativo debe reunir los requisitos contemplados en los artículos 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [en adelante Constitución], 3° de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* y 38 del *Código Fiscal de la Federación*, entre los que destacan que el acto administrativo debe emanar de una autoridad competente, adoptar la forma escrita y estar fundado y motivado.

La fundamentación y motivación tiene como propósito que el gobernado conozca el porqué de la decisión de la autoridad a fin de que se encuentre en condición de controvertirlo en ejercicio del derecho a la jurisdicción que le concede el artículo 17 constitucional y el de protección judicial contemplado en el artículo 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

El proceso contencioso administrativo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-H constitucional busca resolver las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los gobernados; encontramos la legislación que lo reglamenta en la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* y la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

En un juicio contencioso administrativo incoado, carente de fundamentación y motivación del acto impugnado, la sentencia definitiva que se dicte será de nulidad, para el efecto de que la autoridad demandada emita un nuevo acto, debidamente fundado y motivado. Ese tipo de sentencias no hacen realidad el derecho humano de justicia completa ni de recurso efectivo, porque obliga al justiciable a entablar un nuevo juicio en contra del acto administrativo que la autoridad demandada emita en cumplimiento de sentencia. Cabe preguntar, entonces, de qué forma se haría realidad los derechos humanos a la impartición de justicia completa y de protección judicial, si se impugna la falta de fundamentación y motivación del acto administrativo en el juicio contencioso administrativo federal de México.

2. El derecho a la impartición de justicia administrativa en México

El artículo 17 de la Constitución garantiza el derecho a la impartición de justicia en México. Contiene las garantías que sirven de sustento a la administración de justicia en México, en cinco pilares fundamentales: a) La prohibición de la autotutela o de hacerse justicia por propio mano; b) El derecho a la tutela jurisdiccional; c) La prohibición de las costas judiciales; d) La independencia judicial y; e) La prohibición de prisión por deudas de carácter civil.

Importa para este trabajo el segundo pilar, el derecho a la tutela jurisdiccional: garantiza el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa, e imparcial. Es un derecho público subjetivo que permite a cualquier persona acceder a tribunales independientes e imparciales con el fin de presentar o defenderse de una demanda, mediante un proceso justo y equitativo en el que se respeten los derechos de todas las partes involucradas. Este derecho asegura que dichos tribunales emitan una decisión sobre la demanda o defensa y, cuando corresponda, lleven a cabo la ejecución de dicha resolución (Ovalle, 2013, p. 117). Comprende tres derechos fundamentales: acceso a los órganos jurisdiccionales; acceso a un proceso equitativo y razonable; y a la ejecución de la resolución judicial (Ovalle, 2013, p. 152). El segundo de ellos impone ciertos principios a los tribunales: la obligación de dictar sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Estos principios fueron analizados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN). Por justicia pronta se entiende la obligación de resolver las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes. La justicia completa consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos en el caso concreto que ha planteado. La justicia imparcial implica para el juzgador emitir una resolución apegada a derecho, y sin sesgo o arbitrariedad respecto de alguna de las partes. El elemento de la justicia completa implica para las partes las oportunidades procesales adecuadas para exponer todas sus pretensiones, excepciones y los medios de prueba necesarios, y el deber del juzgador de resolver todas las pretensiones y excepciones.

Otro lineamiento constitucional que debe observar el juzgador es el principio de mayor beneficio, instituido como parte del derecho a la jurisdicción. Ordena la solución de conflictos sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio.

Sobre el tema, la SCJN (2021), sostuvo que todas las autoridades judiciales, y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, deben privilegiar la resolución de fondo de los conflictos sometidos a su potestad con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión. Este criterio permite hacer frente a la problemática de la cultura procesalista, que genera que en una parte importante de los juicios se atiendan cuestiones formales y se deje de lado el fondo y, por tanto, sin resolver la controversia efectivamente planteada.

El derecho humano a la protección judicial. No se puede entender el derecho a la jurisdicción sin considerar la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, que proporciona las bases de aplicabilidad, al sistema jurídico nacional, de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (en adelante Convención). Los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) son vinculantes para nuestro país a partir del reconocimiento de esa jurisdicción contenciosa.

Por ello, debe considerarse como incorporado el derecho humano de protección judicial al derecho interno, previsto en el artículo 25 del Pacto de San José. Este artículo 25 de la Convención, titulado *Protección Judicial*, consagra la obligación estatal de garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia para hacer valer sus derechos. La CIDH establece varios estándares respecto a su contenido, exigencias y alcances. la protección judicial supone dos obligaciones a cargo de los estados. La primera, acorde con el contenido del artículo 2 de la Convención, consistente en consagrar en la legislación interna el derecho ya mencionado y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, con el fin de amparar a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales, o en contra de actos de autoridad que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de sus ciudadanos. La segunda consiste en garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas (Ibáñez, 2014, p. 609).

Para hacer realidad el derecho a la protección judicial el recurso debe cumplir tres características:



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

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

Respecto de la efectividad del recurso en la jurisdicción contenciosa administrativa, la CIDH ha indicado es necesario verificar si las decisiones han ayudado de manera efectiva a terminar con una situación de violación de derechos, a prevenir la repetición de actos perjudiciales y a asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la convención. En pocas palabras, el recurso no puede considerarse efectivo cuando por las condiciones generales del país o por las circunstancias particulares del caso resulte ilusorio, sea porque su inutilidad haya sido demostrada en la práctica, porque el poder judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia (Ibáñez, 2014, pp. 615-616).

3. El proceso contencioso administrativo federal en México

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución establece la facultad del Congreso para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en adelante el Tribunal), tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

Esta porción normativa regula la función jurisdiccional, al establecer que el Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, mediante el proceso contencioso administrativo.

Este proceso es un juicio que se sigue ante tribunales administrativos de simple anulación o de plena jurisdicción, en el cual las partes son un particular, ya sea persona física, moral o jurídica, y la administración dependiente del Ejecutivo federal o local, donde se impugna una resolución administrativa que corresponde a la competencia de dichos tribunales (Margáin, 2004, p. 736). De este concepto se desprenden tres aspectos fundamentales. El primero consiste en que se está en presencia de un proceso; el segundo, que dicho proceso se sigue ante los órganos jurisdiccionales especializados en la materia, generalmente tribunales de lo contencioso administrativo o llamados también tribunales de justicia administrativa; y el tercer elemento es que en el contencioso administrativo se resuelve controversias que se susciten entre la administración pública y los gobernados. El contencioso administrativo se presenta como un proceso administrativo impulsado por los administrados o la administración pública en contra de los actos de esta última ante los órganos jurisdiccionales (Nava, 2001, p. 37). Actualmente, el contencioso administrativo se manifiesta como un control jurisdiccional de la legalidad, asociado con el litigio administrativo, la acción administrativa, la pretensión procesal administrativa y la institución encargada de examinar dichas pretensiones administrativas (Iturbe, 2004, p. 57)

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

Margáin refiere dos clases de juicios de lo contencioso administrativo: “de plena jurisdicción y de anulación o de legitimación” (2004b, p. 1). Sostiene que hay diferencias notables entre ambos tipos. En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley. En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios. En el primero el efecto de la sentencia es Inter partes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes (2004b, p. 4).



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Los autores consultados identifican a la figura jurídica que se estudia, de manera indistinta, como proceso, como juicio o como proceso administrativo, incluso atendiendo al órgano jurisdiccional autónomo competente. A fin de evitar confusiones respecto del concepto, de una concatenación de esas opiniones doctrinales se considera que en México, el proceso contencioso administrativo es el medio de defensa que se sigue ante un tribunal constitucionalmente autónomo, denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que tiene por objetivo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; es una figura jurídica indispensable para garantizar el estado de derecho y el sometimiento de la administración pública al imperio de la ley en el que se debe materializar en favor del gobernado el derecho constitucional a la jurisdicción y el convencional de protección judicial.

Son dos los cuerpos normativos que dan soporte al proceso contencioso administrativo federal en México: la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [CGEUM], 2024/2016), y la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (CGEUM, 2024/2005).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Como su denominación lo indica, este cuerpo normativo tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento de ese órgano jurisdiccional.

Ceñido a la concepción constitucional, el artículo 1° de este cuerpo normativo reitera la autonomía del Tribunal y la plena jurisdicción con que cuenta para dictar sus fallos. Dos temas interesan de esta ley: los principios a los que deben apegarse los fallos y la competencia material del Tribunal que se traduce en la procedencia del juicio.

Los principios que rigen el dictado de las sentencias (artículo 1°, párrafo cuarto) son de: legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso. El artículo 3° del mismo cuerpo normativo establece la competencia material del Tribunal. Presenta un listado amplio de resoluciones definitivas y actos en los ámbitos administrativo y fiscal, susceptibles de impugnarse en el juicio.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La litis en el proceso contencioso administrativo federal versa sobre actos administrativos, que deben reunir los requisitos que se plasman en el artículo 16 de la Constitución: ser emitido por una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello; adoptar la forma escrita, generalmente mediante oficio en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación y suscrito y firmado por el funcionario competente; tener un fundamento legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular y; tener un motivo, la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas, anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

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



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

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

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

La *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* establece las disposiciones que rigen al juicio. El artículo 2° indica su procedencia en contra de las resoluciones definitivas, así como los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación. El legislador preservó el derecho de acción de la Administración Pública Federal en ese numeral para controvertir resoluciones favorables a un particular cuando se estime que estas son contrarias a la ley (CGEUM, 2024/2005).

La litis en el juicio estriba, fundamentalmente, en el análisis de legalidad de las resoluciones definitivas susceptibles de impugnación. Para ello, el particular se encuentra obligado a destruir la presunción de legalidad que gozan los actos administrativos y fiscales, con el fin de obtener su nulidad, de conformidad con lo dispuesto en artículos de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (CGEUM, 2018/1994, art. 8°), del *Código Fiscal de la Federación* (CGEUM, 2021/1981, art. 68) y de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (CGEUM, 2024/2005, art. 42).

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

Presentación de la demanda. El artículo 13 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (CGEUM, 2005/2024) establece que el demandante podrá presentar su demanda dentro del plazo de treinta días siguientes a que se dé alguno de los supuestos siguientes: Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general; Que hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa; En el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que, habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio.

La presentación de la demanda faculta al magistrado instructor a emplazar de oficio a las autoridades que deban ser parte en el juicio, aun cuando no fuesen señaladas por el actor como demandadas. Como en cualquier proceso, admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste, el plazo para tal efecto es de 30 días en el juicio ordinario y de 15 días para el juicio sumario (CGEUM, 2024/2005, arts. 19 y 58-4).

La consecuencia de que no se produzca la contestación a la demanda dentro de los plazos mencionados o si ésta no se refiere a todos hechos, consiste en que se tendrán como ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que resulten desvirtuados por las pruebas rendidas o por hechos notorios. Concretamente el artículo 22 de la ley prohíbe, a la autoridad demandada, la contestación de la demanda, cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Esto



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

implica el principio de inmutabilidad del acto administrativo controvertido. Por el contrario, ese mismo artículo obliga a la autoridad a expresar en la contestación a la demanda, los fundamentos y motivos cuanto la resolución impugnada sea una resolución negativa ficta, a fin de que la parte actora se encuentre en aptitud de controvertirla vía ampliación de demanda.

Ampliación de la demanda. El artículo 17 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (CGEUM, 2024/2005) otorga esta prerrogativa en los casos siguientes: a) Cuando se impugne una negativa ficta. b) 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. c) En los casos en que se desconozca la resolución impugnada y esta se exhiba con la contestación. d) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22 (cambiar los fundamentos de la resolución impugnada) no sean conocidas por el actor al presentar la demanda. e) Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Sentencias definitivas. Las sentencias que pongan fin al proceso contencioso administrativo deberán ajustarse al contenido del artículo 50 (CGEUM, 2024/2005). En ellas, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se pronuncia respecto de la las pretensiones que han sido objeto del mismo.

Los fallos deben observar los principios de: a) congruencia; b) motivación y c) exhaustividad. La congruencia estriba en que el órgano jurisdiccional debe ocuparse de atender todos los puntos controvertidos que le fueron planteados respecto de la resolución impugnada; debe ocuparse, en primer lugar, de estudiar aquellos que puedan llevar a la declaratoria de nulidad de la resolución combatida, examinar en su conjunto los conceptos de impugnación y las causales de ilegalidad. La motivación se encuentra estrechamente vinculada con el hecho de que el juzgador deba emitir las sentencias fundadas en derecho, elementos que constituyen una garantía de todo acto de autoridad consagrada en el artículo 16 constitucional. El principio de exhaustividad es consecuencia de los otros dos principios e implica que se traten todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes; empero, no es necesario agotar ese principio, cuando el estudio de uno de ellos pueda llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución combatida.

Para el caso de que no existieran causales de ilegalidad que puedan llevar a la declaratoria de nulidad lisa y llana y sólo existan dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento, el fallo deberá ser para efectos de que la autoridad demandada emita otra resolución, en el plazo de 4 meses, y corrija el acto o reponga el procedimiento a partir de que se produjo la violación, como se profundizará en el apartado siguiente.

Otro lineamiento que debe observarse en el dictado de la sentencia es la obligación que tiene el juzgador de realizar un análisis oficioso de la fundamentación de la competencia, con la posibilidad de hacer valer, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad demandada para dictar las resoluciones impugnadas o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derivó la resolución (CGEUM, 2024/2005, art. 51).

Aún y cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad, en el dictado de las sentencias definitivas el tribunal debe observar el principio de mayor beneficio que obliga al análisis de los conceptos de impugnación encaminados a controvertir el fondo del asunto, por ser esta cuestión la que mayormente favorece a la parte actora (CGEUM, 2024/2005, art. 51).

Las resoluciones controvertidas en el proceso contencioso administrativo federal se declararán ilegales cuando se demuestre alguna de las causales contempladas en el artículo 51 de la ley de la materia: a) La incompetencia del funcionario que la emitió, la ordenó o bien tramitó el procedimiento del que esta derivó; b) Cuando se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes, que dicha violación haya



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

trascendido al sentido de la misma o bien ante la ausencia de fundamentación o motivación; c) Por vicios del procedimiento que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada; d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o bien si a la resolución se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas en cuanto al fondo del asunto; e) Cuando se haya dictado en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

A su vez, las causales de ilegalidad se encuentran estrechamente vinculadas con el sentido de las sentencias que se dictan en el juicio; es decir, de no demostrarse alguna causal de ilegalidad, ello conducirá al reconocimiento de la validez de la resolución combatida. Si la parte actora llega a demostrar alguna de ellas, entonces se declarará la nulidad lisa y llana o para efectos, de la resolución combatida; o bien, de nulidad con reconocimiento de un derecho, si esa fuera la pretensión de la parte actora y se demostraran los elementos de ese derecho.

En efecto, el sentido de las sentencias definitiva que se dictan en el proceso contencioso administrativo (CGEM, 2024/2005, art 52) son: a) El reconocimiento de validez; b) La declaratoria de nulidad; c) la declaratoria de nulidad para que la autoridad demandada emita otra resolución siguiendo los lineamientos dictados por el Tribunal en la sentencia, lo que deberá realizarse en el plazo de 4 meses en el juicio ordinario y 1 mes para el juicio sumario (CGEUM, 2024/2005, art. 52), en ambos casos contados a partir de que la sentencia quede firme y; d) La declaratoria de nulidad de la resolución impugnada, reconocer la existencia de un derecho subjetivo condenando a la autoridad al cumplimiento de la obligación correlativa, otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados, reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

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

Tabla 1. Causales de ilegalidad de la resolución impugnada y sus consecuencias

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



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

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

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

Interesa para el presenta apartado únicamente la causal consistente en la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada que produce el dictado de una sentencia de nulidad para el efecto de que la autoridad demandada emita otra resolución en la que se subsane ese vicio, en el plazo de 4 meses.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el periodo comprendido del 1 de enero de 2018 al 30 de junio de 2022, dictó 496,724 sentencias definitivas, de las cuales 121,579 fueron sentencias de nulidad para efectos.¹

En estos casos, una vez que la autoridad demandada dicte una nueva resolución en cumplimiento de sentencia el gobernado, debe entablar un nuevo juicio. De ahí que se afirme que en este aspecto la justicia que se imparte en el proceso contencioso administrativo federal no logra ser completa como lo ordena el artículo 17 constitucional ni este juicio constituye un recurso efectivo para lograr que la administración pública ajuste su actuación a derecho.

4. Completar el acto administrativo impugnado. Excepción al principio de inmutabilidad

La necesidad de resolver el fondo de un litigio en un solo juicio ya fue apreciada y resuelta por el legislador en la *Ley de Amparo*, concretamente al regular el procedimiento del amparo indirecto contra actos materialmente administrativos, al indicar que si el quejoso aduce la falta de fundamentación y

¹ Respuesta obtenida, a solicitud de información, en el oficio UT-SI-1434/2022 de 22 de agosto de 2022, de la Plataforma Nacional de Transparencia.



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

motivación del acto reclamado la autoridad responsable tiene la obligación de completar, en el informe con justificación, esos aspectos del acto reclamado. Este procedimiento se complementa con el derecho que se otorga al quejoso de ampliar la demanda respecto de los fundamentos y motivos complementarios manifestados por la autoridad en su informe justificado (CGEUM, 2022/2013, arts. 111 y 117).

En este procedimiento, el quejoso tiene la posibilidad de ampliar la demanda en aquellos casos en que se reclamen actos materialmente administrativos que carezcan de fundamentación y motivación o que la que contenga resulte insuficiente. La autoridad responsable, en su informe justificado, deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado; esto es, deberá subsanar la falta o la insuficiente fundamentación y motivación. Del informe así rendido correrá traslado al quejoso para que amplíe la demanda, la cual se limitará a las cuestiones propuestas por la autoridad responsable en el informe justificado, ya sea porque se exprese la fundamentación y motivación del acto inicialmente reclamado o porque se complemente la insuficiencia de estos aspectos.

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

Este tratamiento permite que, al dictar la sentencia, el juez de distrito analice el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que la autoridad haya expresado en el informe con justificación. Ante la falta o insuficiencia de tales requisitos, si en la sentencia concesoria se estima que el referido acto presenta un vicio de fondo, impedirá a la autoridad su reiteración. (CGEUM, 2022/2013, art. 124).

La excepción al principio de inmutabilidad que se aplica al acto administrativo en el juicio de garantías no contradice el principio de legalidad y seguridad jurídica contemplado en el artículo 16 de la Constitución, sino que lo confirma, ya que considera que dicho acto se presume legal y, por ende, válido, mientras no se demuestre lo contrario. Por lo tanto, dado que en el juicio de amparo se verifica jurisdiccionalmente el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación, la implementación de este principio “establece la posibilidad de que se acaten antes del dictado de la sentencia, lo cual no supone un perfeccionamiento del acto reclamado hasta esa etapa, pues este ya gozaba de una presunción de legalidad”. (SCJN, 2014b).

Este tratamiento no contraviene el derecho a la tutela jurisdiccional, sino que permite al juzgador constatar que el acto administrativo cumple con los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación, junto con la complementación que de los mismos realice la autoridad responsable al rendir su informe justificado. Se otorga al quejoso la oportunidad de controvertir en su integridad el acto reclamado por medio de la ampliación a la demanda y la sentencia de concesión del amparo que se emita atenderá a cuestiones sustantivas y no de forma. Con ello se evita:

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

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

5. Completar el acto administrativo impugnado para una justicia completa



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

En este apartado se busca dar respuesta al problema planteado e identificar en qué forma se haría realidad los derechos humanos a la impartición de justicia completa y al de recurso efectivo, ante la falta de fundamentación y motivación del acto administrativo impugnado en el juicio contencioso administrativo federal de México.

De implementarse en el Contencioso Administrativo Federal la excepción al principio de inmutabilidad de la resolución impugnada—que ya se regula en la *Ley de Amparo*— cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de la fundamentación y motivación, la autoridad al contestar la demanda deberá complementar en esos aspectos el acto impugnado, a efecto de que la actora lo controvierta vía ampliación de demanda.

Ello implicaría que en el juicio se realice un análisis íntegro de la resolución impugnada, considerando la fundamentación y motivación que para complementarla haya expresado la autoridad al contestar la demanda y ante el vicio de la falta o insuficiente fundamentación y motivación, en la sentencia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa estimará que el acto impugnado contiene vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

El hecho de que en la contestación a la demanda se complete la fundamentación y motivación del acto controvertido hará más eficiente al contencioso administrativo federal, al privilegiar el estudio de los conceptos de violación encaminados a controvertir el fondo, porque redundan en un mayor beneficio en favor del justiciable, al resolver las controversias de forma terminal.

Para ello, se sugieren una serie de reformas a la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* que resuelvan el problema de investigación planteado. Primero, se propone reformar el artículo 17, que regula los supuestos de ampliación de la demanda, para agregar una fracción que establezca el derecho de la parte actora a ampliar su demanda cuando se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación en la demanda original, y la autoridad, al contestarla, complemente en esos aspectos la resolución impugnada.

Reformar el artículo 22 con el propósito de que, en la contestación de la demanda, la autoridad no pueda cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Sin embargo, en caso de que la parte actora se queje de la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, la autoridad deberá completar esos aspectos.

Reformar el penúltimo párrafo del artículo 51 para que, al dictar la sentencia, el juzgador analice la resolución impugnada considerando, en su caso, la fundamentación y motivación que la autoridad haya expresado para complementarla al contestar la demanda.

Reformar las fracciones I y IV del artículo 51, a fin de que en las sentencias definitivas: a) se reconozca la validez de la resolución impugnada, considerando, en su caso, la fundamentación y motivación complementada en la contestación a la demanda; y b) se declare la nulidad lisa y llana ante la falta de fundamentación y motivación, considerando esto un vicio de fondo que impide a la autoridad reiterar el acto.

6. Conclusiones

El artículo 17 de la Constitución mexicana regula el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual debe cumplir con el requisito de ser completo. Esto es esencial para garantizar que los ciudadanos reciban una justicia adecuada y equitativa.

Además, el derecho humano a la protección judicial, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que este derecho sea efectivo, lo que implica dar respuesta a las violaciones reclamadas. En este contexto, el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución mexicana proporciona las directrices para la impartición de justicia administrativa en el país.

El proceso contencioso administrativo federal en México es un medio de defensa crucial que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Su objetivo es resolver las controversias entre



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

la Administración Pública Federal y los ciudadanos; es una figura indispensable para garantizar el Estado de derecho y el sometimiento de la administración pública a la ley. Este proceso debe materializar los derechos a la jurisdicción y a la protección judicial.

En el contencioso administrativo, la litis se centra en el análisis de la legalidad de las resoluciones definitivas susceptibles de impugnarse, como se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Una característica notable de esta jurisdicción es la asimetría entre las partes del litigio, ya que el particular debe destruir la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Es fundamental que los actos administrativos cumplan con los requisitos de fundamentación y motivación, para que el particular pueda impugnarlos adecuadamente ante el órgano jurisdiccional competente. En caso de que un acto impugnado carezca de estos requisitos, el resultado del proceso contencioso administrativo suele ser la nulidad del acto, lo que obliga a la autoridad a emitir una nueva resolución. Sin embargo, esto no logra cumplir con el mandato de justicia completa establecido en el artículo 17 constitucional, ni constituye el recurso efectivo contemplado en el derecho a la protección judicial, ya que no se resuelve el fondo de la controversia y no se obtiene una sentencia terminal.

Este problema ya se aborda en el juicio de amparo indirecto, donde los artículos 111 y 117 de la Ley de Amparo regulan el principio de excepción de inmutabilidad del acto reclamado. Estos artículos permiten la ampliación de la demanda cuando se aduce la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto reclamado. En tal caso, la autoridad responsable debe complementar estos aspectos en su informe justificado, lo que permite al quejoso ampliar su demanda en consecuencia.

Al dictar la sentencia de amparo, se analiza el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación complementada por la autoridad. Si estos aspectos son insuficientes, la sentencia concesoria estimará que el acto presenta un vicio de fondo que impide su reiteración por parte de la autoridad.

Para hacer realidad el derecho humano a una impartición de justicia completa y a una protección judicial efectiva en el proceso contencioso administrativo federal en México, se sugiere reformar varios artículos de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*. Estas reformas deben incluir la posibilidad de ampliar la demanda cuando la autoridad complete la fundamentación y motivación de la resolución impugnada al contestar la demanda, y prohibir que la autoridad cambie los fundamentos de derecho en su contestación, aunque sí permita completar los aspectos deficientes. Además, se propone que el juzgador considere la fundamentación y motivación complementada al dictar la sentencia definitiva, y que las sentencias definitivas puedan reconocer la validez o declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, considerando la fundamentación y motivación complementada. Finalmente, se sugiere que la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado, ante la falta de fundamentación y motivación, sea considerada un vicio de fondo que impida a la autoridad reiterar el acto.

Referencias

Campuzano, A. (2021). *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada*. Dofiscal Editores.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2018, mayo 18/1994, agosto 4). Ley Federal de Procedimiento Administrativo. *Diario Oficial de la Federación*.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2022, febrero 18/2013, abril 19). Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario oficial de la Federación*.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2024, enero 26/2016, julio 19). Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. *Diario Oficial de la Federación*.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2024, marzo 4/1981, diciembre 31). Código Fiscal de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*.



RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2024, mayo 21/2005, diciembre 1o). Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. *Diario Oficial de la Federación*.

Ibáñez, J. M. (2014). Artículo 25. Protección Jurisdiccional. En S. Christian, U. Patricia, & J. M. Ibañez, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (606-652). Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Iturbe. (2004). *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Porrúa.

Margáin M. E. (2004). Juicio Contencioso Administrativo. En VV. AA, *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (pág. 1070). Porrúa-UNAM.

Margáin, M. E. (2004b). *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimación*. Porrúa.

Nava, A. (2001). *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica.

Ovalle, F. J. (2003). *Teoría General del Proceso*. Oxford.

Ovalle, F. J. (2013). *Garantías Constitucionales del Proceso*. Oxford

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES [2a./J. 192/2007 (9a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, 209.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. [1a.XXX/2014 (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 5(I), 984.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014b). AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHOS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, COMO GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. [IV.2o.A.53 K (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 3(III), 2232.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014c). AMPARO INDIRECTO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO GENERAL DE INMUTABILIDAD DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO RELATIVO, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA, CONSISTENTE EN QUE, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS A LOS QUE SE ATRIBUYA LA AUSENCIA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, DEBERÁ COMPLEMENTAR DICHOS ASPECTOS, NO CONTRAVIENE EL DERECHO HUMANO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. [IV.2o.A.54 K (10a.)]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 3(III), 2230.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017). [2a./J. 16/2021 (11a.)], *Semanario*



**RECALCULANDO A ROTA
NA (DES)FRAGMENTAÇÃO
GLOBAL PRODUTIVA**

26 a 29 de novembro de 2025

Judicial de la Federación. 7, noviembre de 2021, Tomo II.