



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“PROPUESTAS PARA EL EJERCICIO EFICAZ DE
LAS ATRIBUCIONES CONCEDIDAS AL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, EN LA
REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN.”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

RAÚL ESCOBAR PUENTE

ASESOR:

MTRO. JOSÉ ANTONIO SOBERANES MENDOZA



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, a 13 de marzo de 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

Consciente de que en el sendero de la vida nunca he estado sólo, pues desde el primero de mis días me han acompañado diferentes personas, he sido impulsado por fuerzas diversas y he podido estar en distintas instituciones, que han contribuido para que lograra convertirme en el hombre que soy, dedico este espacio en la presente obra para externar mi agradecimiento:

Primeramente a Dios, todopoderoso y creador del universo, por no abandonarme en los caminos más inhóspitos, por permitirme conocer la belleza de la naturaleza y por poner en mi vida a personas increíbles como las que enseguida se mencionan; sé que soy un hombre realmente afortunado, porque en mi vida nunca han faltado aventuras, retos y felicidad, y te pido por favor que así se siga manteniendo.

A mi familia por su amor incondicional, jamás podré pagarles todo lo que han hecho por mí y tengan por seguro que sin importar a donde vayan, yo siempre estaré ahí para ustedes. A mi madre Bellarlet, gracias por tus cuidados, por sembrar en mí el ímpetu, la pasión y la determinación, cualidades que han sido indispensables para alcanzar mis objetivos. A mi padre Raúl, gracias por dotar a mi espíritu de templanza y tranquilidad, por enseñarme que con dedicación, esfuerzo y sacrificio todo se puede lograr. A ambos les agradezco por darme la vida, y les reconozco el gran trabajo que hicieron para sacarnos adelante y lograr que hoy sea un hombre autosuficiente. A Juan mi hermanito, además de una fuente de inspiración también has sido para mí un ejemplo, agradezco a la vida haberte puesto en mi camino, porque yo no podría haber elegido un mejor compañero de aventuras; y a ti te doy las gracias por todos los momentos en que me has acompañado y por enseñarme que *“el diablo está en los detalles”*.

A mi tía Susana, a mi tío Lupillo y a mi prima Bella, gracias por su compañía, sus cuidados, por cobijarme con su gran calidad humana y por enseñarme el valor de compartir con el prójimo lo poco o mucho que uno pueda tener; sé que sin ustedes no habría llegado hasta aquí.

A Claudia Reséndiz, por tu amor, tus cuidados, tus enseñanzas, tu sinceridad y tu apoyo infinitas gracias; jamás olvidaré todo lo que has hecho por mí y siempre atesoraré los momentos juntos; sobre todo agradezco la minuciosa y exhaustiva revisión de la presente obra, y por compartir conmigo la pasión por la ciencia jurídica; para ti todo mi amor, mi admiración y mi respeto, no sólo porque eres una gran persona, sino también una mujer increíble y una excelente profesionista. A los señores Reyna, Guille, Guadalupe, Tomas y Guillermo, gracias por abrirme las puertas de su casa, por su hospitalidad y atenciones; no cabe duda que son una gran familia y siempre tendrán un lugar especial en mi corazón, a todos ustedes les reitero mi apoyo siempre que lo necesiten.

A mis amigos Faby, Anabel, Yeli, Tania, Pao, Anel, Nef, Naye, Ayni, Gaby, Martín, Mich, Marco, Ángel, Johnny, Toto, Beto, Iván y Armando, gracias por su compañía, por su amistad, por escucharme y estar ahí cuando más lo he necesitado, por hacerme ver la realidad tal como es cuando mi visión falla, por creer en mí, por nunca dejarme caer y porque siempre han querido verme en mis máximas posibilidades.

A los profesores María de la Luz, Ebelia, Jorge Marcos y Erick Samuel, miembros del jurado, por haberse dado el tiempo de leer esta obra que, aunque desborda el número de fojas requeridas, espero haya sido constructiva o cuando menos entretenida. Asimismo, un especial agradecimiento al Maestro José Antonio Soberanes Mendoza, asesor y miembro del jurado, ya que sin su apoyo e impulso esto no hubiera sido posible, mi más sincera admiración por la basta cantidad de conocimientos que posee y más aún por mostrarse siempre dispuesto a compartirlos.

A las Licenciadas Maricela y Susana Ponce, gracias por darme su voto de confianza y gestionar que yo pudiera entrar al Tribunal y llegar a la Sala Superior, su apoyo ha sido decisivo en mi crecimiento profesional. A los Licenciados Rosa Guadalupe Olivares, Michael Flores Rivas y al Doctor Julio Cesar Palacios Escobar, que han sido mis jefes directos a lo largo de mi formación profesional, les agradezco su dedicación y todas sus enseñanzas,

que no sólo se limitan al ámbito jurídico, pues con sus consejos también me han ilustrado en muchísimas cosas de la vida. A los Magistrados Victoria Lazo Castillo y Doctor Carlos Mena Adame, gracias por darme la oportunidad de estar en las Ponencias a su cargo, lo cual ha sido invaluable para mí porque gracias a ello he podido percibir ingresos por hacer algo que me apasiona, además de que sus criterios y enseñanzas han contribuido enormemente en mi formación.

Asimismo, quiero expresar mi gratitud hacia la Universidad Nacional Autónoma de México, máxima casa de estudios en la que realice mi formación académica, estar dentro de sus aulas ha sido un privilegio que no cambiaría por nada; y también agradecer a mi *alma máter*, la Facultad de Estudios Superiores Aragón, que me permitió incursionar en la gran y noble profesión que es el Derecho, especialmente a sus maestros (cuyos nombres no menciono por temor a olvidar alguno), quienes con su dedicación lograron sembrar en mí la curiosidad necesaria, para que me esfuerce cada día en profundizar en los conocimientos de la ciencia jurídica, labor que desde luego sé que será interminable.

Finalmente, pero no por ello menos importante, quiero agradecer al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por darme la oportunidad de adquirir experiencia y conocer de cerca el funcionamiento de la maquinaria judicial; mi más sincero agradecimiento a la institución y a las personas que lo integran, por concederme el privilegio de contribuir en la noble tarea de impartir justicia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1.- ANTECEDENTES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....	1
1.1.- La impartición de justicia y el control de la administración a la llegada de los españoles.....	1
1.2.- El Rey, el Gobernador, los Alcaldes y los Corregidores	3
1.3.- La Casa de Contratación de Sevilla.....	5
1.4.- Consejo Real y Supremo de Indias.	6
1.5.- Las Audiencias y los Tribunales de Cuentas.	7
1.6.- Las Reformas Borbónicas y los Intendentes.....	12
1.7.- La Revolución Francesa y el Consejo de Estado.	16
1.8.- La impartición de justicia y el control de la administración durante la lucha de independencia: las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán. ...	20
1.9.- La justicia contenciosa administrativa y el control de la administración en el México independiente: la Constitución de 1824.....	28
1.10.- Bases y Leyes Constitucionales, y Bases Orgánicas.	32
1.11.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	34
1.12.- El Consejo de Estado como Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México.	35
1.13.- El control interno de la administración pública y el control de legalidad de sus actos, a partir de la Constitución Federal de 1857.....	39
1.14.- La Constitución de 1917.	42
1.15.- Creación del Tribunal Fiscal de la Federación y su transición al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	46
CAPÍTULO 2.- NOCIONES CONCEPTUALES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.....	57
2.1.- Estado de Derecho.	57

2.1.1.- Derecho.	57
2.1.2.- Estado.	60
2.1.3.- El Estado de derecho como principio fundamental del orden social.	64
2.2.- La Constitución y los derechos fundamentales.	67
2.3.- La administración pública.	71
2.4.- Acto administrativo.	77
2.5.- Procedimiento y proceso administrativo.	81
2.6.- Acción procesal.	83
2.7.- Jurisdicción administrativa.	85
2.8.- El juicio contencioso administrativo.	86
2.9.- La potestad punitiva del Estado.	89
2.10.- Responsabilidad penal, administrativa y resarcitoria.	91
2.11.- Conducta ilícita.	95
2.12.- Corrupción e impunidad.	97
2.13.- Investigación y denuncia.	99

CAPÍTULO 3.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. 101

3.1.- Naturaleza jurídica del Tribunal y su fundamento Constitucional.	101
3.2.- Competencia del Tribunal.	107
3.3.- Estructura y organización del Tribunal.	110
3.3.1.- La Sala Superior.	111
3.3.1.1.- El Pleno General.	112
3.3.1.2.- El Pleno Jurisdiccional.	113
3.3.1.3.- La Primera y Segunda Sección.	113
3.3.1.4.- La Tercera Sección.	116
3.3.2.- Las Salas Regionales.	118
3.3.2.1.- Salas Regionales Ordinarias.	119
3.3.2.2.- Salas Especializadas.	120
3.3.2.3.- Salas Auxiliares y Mixtas.	123

3.3.3.- La Junta de Gobierno y otras áreas administrativas.....	124
3.4.- La tramitación del juicio contencioso administrativo federal.	127
3.4.1.- Las etapas postulatoria y probatoria.....	128
3.4.2.- Las etapas conclusiva y decisoria.	135
3.4.3.- Los incidentes y recursos.	147
3.5.- Breve análisis del procedimiento administrativo sancionador.....	151
3.5.1.- La investigación.....	152
3.5.2.- El “procedimiento de responsabilidad administrativa”.....	158

**CAPÍTULO 4.- REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN:
ANÁLISIS Y PROPUESTAS EN TORNO A LAS NUEVAS
ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA.....**

4.1.- Análisis de la constitucionalidad de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas.	167
4.1.1.- Características de las normas constitucionales y cánones para su interpretación.	167
4.1.2.- Interpretación del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	173
4.1.2.1.- Aplicación del método exegético o semántico.....	174
4.1.2.2.- Aplicación del método genético.....	175
4.1.2.3.- Aplicación del método histórico.	191
4.1.2.4.- Aplicación del método sistemático.....	193
4.1.3.- Inconstitucionalidad de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, como órganos resolutores de los procedimientos de responsabilidades.....	200
4.1.3.1.- El modelo de “proporcionalidad y concordancia práctica”.	201
4.1.3.2.- El principio “pro persona” y la “interpretación conforme”.	204
4.1.3.3.- Delimitación de los preceptos constitucionales relacionados.	207
4.1.3.4.- Breve análisis de las normas secundarias a contrastar.....	214

4.1.3.5.- Contraste de las normas secundarias con los preceptos constitucionales.....	221
4.2.- Propuestas para el efectivo y adecuado ejercicio de la potestad punitiva del Estado, en materia de responsabilidades administrativas graves y resarcitorias.	239
CONCLUSIONES.	255
FUENTES CONSULTADAS.	259
Fuentes bibliográficas.	259
Fuentes legislativas.	266
Fuentes jurisprudenciales.	270

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto primordial, el análisis de la integración, estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respecto a las facultades que le fueron concedidas con motivo de la reforma constitucional en materia anticorrupción, esto es, para determinar las responsabilidades resarcitorias o administrativas de servidores públicos o de particulares, respecto a las infracciones que la ley establezca como graves, a efecto de demostrar la existencia de un vicio de inconstitucionalidad en la normatividad secundaria que emitió el legislador ordinario, con motivo de la citada reforma.

Para ello, primeramente se examinan las diferentes etapas por las que ha transitado la impartición de justicia (particularmente en materia administrativa y fiscal), así como el control de la administración pública en México, comenzando la narrativa desde la época precolombina hasta llegar a nuestros días, con un breve paréntesis en el que se analiza el surgimiento y evolución del Consejo de Estado francés, que constituye el antecedente internacional más relevante, en tanto que el supracitado Tribunal inicialmente fue creado tomando como ejemplo aquel órgano.

Posteriormente, se establecen algunas definiciones y significados de diversos conceptos, que serán utilizados a lo largo de la presente obra, tales como el “Estado de derecho”, la “jurisdicción administrativa” y la “potestad punitiva del Estado”, los cuales se consideran relevantes para que el lector tenga un marco teórico de referencia, que le permita comprender la investigación en todo su alcance, sin importar el grado de estudios o el área de conocimiento a la que se encuentre vinculado.

Además, se analiza de manera breve la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, sin demeritar la importante labor administrativa que realizan algunos de sus órganos, dado que la problemática a dilucidar se relaciona directamente con sus atribuciones de índole jurisdiccional, en el tercer capítulo se desarrolla de forma preponderante el marco legal que

actualmente regula dicha actividad, misma que se despliega a través del juicio contencioso administrativo (por medio del cual ejerce el control de la legalidad de la actuación de la administración pública), y del procedimiento de responsabilidades administrativas, que se modificó a consecuencia de la reforma constitucional en materia anticorrupción.

Aunado a ello, para justificar las propuestas que se formulan en la presente obra, en el último capítulo se realiza una interpretación del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, empleando algunos de los métodos que son aplicables a las normas de la Ley Suprema (gramatical, genético, histórico y sistemático); y posteriormente se realiza un ejercicio de contraste entre lo dispuesto en la Carta Fundamental y el contenido de las normas secundarias, a través de las cuales el legislador ordinario creó a las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, a quienes facultó para resolver el procedimiento de responsabilidades, a efecto de imponer las sanciones e indemnizaciones correspondientes a los infractores.

Todo lo cual servirá para demostrar que son inconstitucionales las atribuciones concedidas a estas últimas, al dotarlas del carácter de órganos resolutores de dichos procedimientos, pues ello es contrario a lo establecido por el poder Constituyente en la multicitada reforma anticorrupción, ya que del ejercicio interpretativo realizado es posible advertir que en la Ley Suprema, el Constituyente permanente reservó esa función exclusivamente a una de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal, de ahí que conforme al texto vigente de esa porción normativa, no resulta jurídicamente válido que se haya extendido o delegado la potestad punitiva del Estado, en las multicitadas Salas Especializadas.

Bajo ese contexto, se espera que este humilde trabajo sea de utilidad a todo aquél que le dedique su valioso tiempo, y se agradece de antemano el favor de su atención.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

1.1.- La impartición de justicia y el control de la administración a la llegada de los españoles.

El arribo de Cristóbal Colón al continente Americano el 12 de octubre de 1492, fue un acontecimiento de gran relevancia histórica dado que a partir de ese momento el mundo sufrió grandes cambios, principalmente en los ámbitos político, jurídico, económico y cultural, ya que en ese periodo al que se ha denominado época colonial, diversos países europeos enviaron expediciones al Nuevo Mundo para apropiarse del territorio y las riquezas descubiertas.

En el caso de México, como sabemos, fue España quien colonizó el territorio sustituyendo paulatinamente la organización política, que se integraba por un gran número de pequeños Estados denominados señoríos o *Altépetl* (en náhuatl), cada uno de los cuales era liderado por una especie de gobernante, al que los naturales se referían como *Tlatoani*, llamado “cacique” por los conquistadores.¹

Este personaje, además de sus múltiples atribuciones de carácter militar, administrativo, legislativo y religioso, era el máximo representante de la organización judicial, ya que se encargaba de impartir justicia de forma unitaria y en única instancia, en los casos más graves e importantes en cualquier materia, mientras que en los asuntos de carácter civil no tan relevantes, lo hacía presidiendo el *Tlatocan*, organismo integrado con otros cuatro miembros de la nobleza, que en última instancia conocía de dichas controversias.²

Además, el cacique delegó en el *Cihuacóatl* (ministro de justicia y encargado de la administración de hacienda) la facultad de resolver en última instancia los asuntos de índole criminal que no eran tan graves; así como

¹ VELÁSQUEZ GARCÍA, Erik, *et al.* Nueva Historia General de México, Colegio de México, México, 2010, p. 173.

² Cfr. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.* El Proceso Contencioso Administrativo en México, Porrúa, México, 2011, pp. 8 a 11.

también estableció diversos órganos colegiados tales como el *Tlacatecatl*, que conocía en primera instancia de los asuntos relacionados con el común de la población tanto en materia penal como civil,³ así como otros especializados por razón de fuero, como los Tribunales de los *pochtecas*⁴ (comerciantes), de los militares y de los sacerdotes.⁵

A la llegada de los conquistadores, algunos de estos pequeños Estados conservaban su autonomía, sin embargo, muchos otros habían sido sometidos en el aspecto tributario por la Triple Alianza, conformada por los señoríos de Tenochtitlan (México), Texcoco y Tlacopan (Tacuba), ya sea porque fueron dominados en batalla o porque se aliaron con éstos para evitar las consecuencias de la guerra;⁶ tributo que pagaban en especie, mediante la prestación de servicios personales o aportando guerreros y armamento para las campañas militares, lo que permitía al pueblo subyugado mantener casi intacta su población y su forma de gobierno.⁷

Los *Calpixques* y *Tecuhtlis* eran los funcionarios encargados de recabar el tributo tanto de los mexicas, es decir, de los habitantes de los señoríos que conformaban la Triple Alianza, como de los demás pueblos aliados o sometidos a éstos; mientras que al *Petacatl* se le facultó para almacenar los objetos y frutos naturales e industriales recolectados por aquéllos.⁸

Las actividades de dichos funcionarios se encontraban severamente reglamentadas, ya que si se demostraba que el recaudador se había excedido en el cobro del tributo, o que cualquiera de ellos robó parte de lo colectado, se le condenaba a muerte y, en el último caso, también se decretaba que su esposa e hijos fueran despojados de sus bienes, los que pasaban a la hacienda

³ *Ídem*.

⁴ Debe señalarse que los cargos del gobernante, así como de los órganos encargados de impartir justicia y su estructura, eran distintas de un señorío a otro debido a que cada uno tenía su lengua y reglamentaciones propias, por lo que las señaladas en el presente trabajo (que corresponden a los mexicas) deben considerarse sólo como un ejemplo.

⁵ MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Trillas, México, 1990, pp. 74 y 75.

⁶ VELÁSQUEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 173.

⁷ ARMIENTA CALDERÓN, *op. cit.*, p. 5.

⁸ *Ibidem*, pp. 13 y 15.

pública en reparación del daño causado al erario;⁹ mientras que los gobernados eran castigados con pena de muerte o venta de ellos y sus familiares como esclavos o sacrificios, en caso de evasión o resistencia al pago del tributo.¹⁰

No debe soslayarse que la organización política de los mexicas era de carácter teocrático-militar, lo que determinó que todo el sistema social se desarrollara en un entorno de misticismo religioso; tan es así que el *Tlatoani* era considerado como la encarnación de las divinidades y, consecuentemente, sus decisiones tenían el carácter de definitivas e inatacables.¹¹ Eso justificaba la severidad de las sanciones que se imponían, tanto a los funcionarios como a los gobernados que no cumplieran el orden jurídico, ya que la ley debía ser acatada irremediabilmente al ser un mandato del gobernante.¹²

De ahí que, aun cuando en dicho sistema jurídico no haya existido una forma heterocompositiva de solucionar las controversias, el particular podía acudir ante el *Cihuacóatl* o directamente con el *Tlatoani*, a quejarse o denunciar las violaciones cometidas por parte de sus subalternos, incluidos los jueces inferiores, para que una vez realizada la investigación correspondiente, se impusieran y ejecutaran las sanciones antes reseñadas si se advertía que el funcionario ejerció indebidamente sus atribuciones, con lo cual se garantizaba el orden público y los derechos de la población contra abusos de las autoridades subalternas.¹³

1.2.- El Rey, el Gobernador, los Alcaldes y los Corregidores.

En 1519 Hernán Cortés, junto con aproximadamente seiscientos hombres, arribaron a la costa de Zempoala en el actual estado de Veracruz, y una vez

⁹ KATS, Friedrich. Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México, 1996, p. 4; *apud* ARMIENTA CALDERÓN, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰ DE TORQUEMADA, Juan. Monarquía Indiana, Libro XIV, Vol. IV, tercera edición, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1975, p. 334, *apud* ARMIENTA CALDERÓN, *op. cit.*, p. 17.

¹¹ Véase MARTÍNEZ LARA, Ramón, *op. cit.*, pp. 71 a 73.

¹² Ver BROKMANN HARO, Carlos. Hablando Fuerte. Antropología Jurídica Comparativa de Mesoamérica, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2008, pp. 22, 23 y 30.

¹³ ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, 1957, pp. 395 y 396; *apud* ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, p. 21.

que encontraron la manera de comunicarse con los nativos, aprovecharon la situación política de Mesoamérica para formar alianzas con los pueblos que hallaban a su paso, los cuales a su vez contribuyeron a someter a los que se rehusaban a aliarse.¹⁴

Así, a medida que avanzaron, los españoles fueron sustituyendo a la Triple Alianza en el poder y, desde luego, como sujeto activo de la relación tributaria impuesta a los demás señoríos, ya que también dejaron que los pueblos aliados o derrotados conservaran su forma de gobierno, siempre y cuando contribuyeran de la misma forma que lo hacían para los mexicas, con la única diferencia de que para cada dos o tres señoríos se designó a un “encomendero”, esto es, a un conquistador cuya función era mantener la relación establecida, pero sin intervenir en los asuntos de carácter interno.¹⁵

Posteriormente, en el año de 1521, comenzó a modificarse la estructura gubernamental de los *Altépetls*, pues conforme aumentó el número de peninsulares que llegaron a establecerse en el territorio, se crearon en su lugar ayuntamientos o cabildos organizados a semejanza de los que existían en España, en los que inicialmente el *Tlatoani* y sus familiares conservaron los puestos más importantes. Sin embargo, para demostrar su autoridad y ejercer un mejor control sobre el aparato administrativo y en la recaudación del tributo, la corona determinó sustituir a los encomenderos por Corregidores (en los pueblos pequeños) y Alcaldes Mayores (en los señoríos más grandes),¹⁶ a quienes también encargó la administración de justicia tanto en el orden civil como en el penal, dentro de la circunscripción territorial del ayuntamiento al que eran asignados,¹⁷ con excepción de los conflictos derivados de relaciones entre los propios indígenas, cuya resolución siguió reservada a las autoridades nativas que pasaron a formar parte del cabildo.¹⁸

¹⁴ VELÁSQUEZ GARCÍA, Erik, *et al.*, *op. cit.*, p. 172.

¹⁵ *Ibidem*, p. 179.

¹⁶ *Vid.*, *Ibidem*, pp. 189 a 217.

¹⁷ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al. op. cit.*, p.24.

¹⁸ VELÁSQUEZ GARCÍA, Erik, *et al.*, *op. cit.*, p. 189.

Es importante señalar que en esta etapa no existía como tal una separación de poderes, sino que las autoridades ejercían indistintamente funciones tanto administrativas, como legislativas y jurisdiccionales, además de que, en lo relativo a la impartición de justicia, tampoco había una clara división de competencias (fiscal, administrativa, civil, familiar, penal) como la que hoy conocemos, sino que las personas a quienes se otorgaban este tipo de atribuciones, conocían de todo tipo de controversias.

En agosto de 1521 los españoles capturaron al último *Tlatoani* mexica llamado Cuauhtémoc, logrando con ello que los habitantes de la ciudad de Tenochtitlan se rindieran, lo que facilitó a su vez la conquista del resto de los señoríos; por lo que en atención a los méritos y la contribución de Hernán Cortés al dirigir dicha campaña, en 1522 los Reyes de Castilla lo nombraron Gobernador y Capitán General de la Nueva España,¹⁹ cargo que le otorgaba, entre otras facultades, la de conocer en vía de apelación, de la impugnación de las resoluciones emitidas por los Alcaldes Mayores en materia de impartición de justicia.²⁰

Ahora bien, el gobierno monárquico se caracterizó por el ejercicio del poder de forma centralizada, lo que concedía al Rey una total omnipotencia para formular leyes, aplicarlas e interpretarlas según su voluntad, por lo que aun cuando delegó dichas atribuciones en los funcionarios anteriormente señalados, también se reservó su ejercicio directo para los asuntos más relevantes.²¹

1.3.- La Casa de Contratación de Sevilla.

El descubrimiento de América impulsó el desarrollo del tráfico marítimo de mercancías, ante lo cual, a efecto de que sólo la metrópoli se beneficiara con las nuevas fuentes de riqueza, el 20 de enero de 1503 el Rey emitió una real provisión, en la que creó la Casa de Contratación de Sevilla, encargada de

¹⁹ ARREGUI ZAMORANO, Pilar. La Audiencia en México según los Visitadores, IJJ-UNAM, México, 1981, pp. 14 y 15. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/409/3.pdf>, 1° de febrero de 2015, 18:43 hrs.

²⁰ *Vid.* ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, p. 24.

²¹ Cfr. ECHEAGARAY, José Ignacio. Compendio de Historia General del Derecho, tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 184.

verificar todo lo relativo a la navegación y al comercio entre España y sus colonias, quedando expresamente prohibido el intercambio de mercancías con cualquier otra nación o reino, para lo cual fueron otorgadas a la referida institución facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales.²²

Posteriormente, a través de una diversa provisión emitida el 3 de agosto de 1543 se creó, anexa a dicho órgano, la Universidad de Cargadores de Indias que debía conocer “...*de todas y cualesquier diferencias, y pleytos que hubiere, y se ofrecieren sobre cosas tocantes, y dependientes á las mercaderías que se llevaren o enviaren a las Indias, y se trajeren de ellas...*”, quedando así separada la función jurisdiccional de la citada Casa de Contratación.²³

1.4.- Consejo Real y Supremo de Indias.

El 1º de agosto de 1524 se estableció en España el Consejo Real y Supremo de Indias, cuyo objetivo principal era vigilar el buen trato de los indios, órgano que después del Rey fue la máxima autoridad administrativa, legislativa y judicial, pues se encargó de elaborar las leyes que habrían de regir en Nueva España, así como de realizar juicios de residencia y visitas en las que se verificaban las responsabilidades de las diversas autoridades creadas en las colonias, sin embargo, tratándose del Virrey, Presidentes, Oidores, Alcaldes, Fiscales y Gobernadores de provincias principales, debía contar con la aprobación del monarca previo a la emisión del fallo correspondiente, requisito que no se exigía respecto de funcionarios de menor jerarquía.²⁴

Asimismo, dicha institución tenía la facultad para nombrar a los Ministros y Oficiales encargados de la administración de la Hacienda Real y, además, actuaba como tribunal de apelación respecto de los litigios seguidos ante la Casa de Contratación de Sevilla, cuya cuantía fuese de seis mil maravedís en adelante, siendo el Fiscal del referido Consejo de Indias la persona encargada

²² *Ibidem*, p. 34.

²³ Recopilación de Indias, Libro IX, Título VI, Ley XXII. [En línea] Disponible en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/text/19/0309006.pdf>, 11 de febrero de 2015, 18:54 hrs.

²⁴ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, p. 36.

de representar los intereses de la corona, así como de vigilar que se diera celeridad a la tramitación y resolución de este tipo de controversias.²⁵

1.5.- Las Audiencias y los Tribunales de Cuentas.

Hernán Cortés, como la gran mayoría de los peninsulares que ocupaban puestos de autoridad en las colonias, incurrió en abusos en el ejercicio del poder, por lo que fue denunciado ante el Consejo de Indias, órgano que en 1526 determinó separarlo del cargo y mandar a Luis Ponce de León como Juez de residencia, para que investigara las violaciones cometidas por aquél.²⁶

No obstante, dicho Juez falleció sin poder llevar a cabo su encargo, por lo que mediante cédula del 13 de diciembre de 1527, el Rey estableció la “Primera Real Audiencia y Chancillería Real de la gran ciudad de Tenoxtitlan, México”,²⁷ con lo que buscó, por una parte, lograr una mejor organización del aparato gubernamental y, por otra, destruir la autoridad de Cortés.²⁸ Sin embargo, este órgano también incurrió en arbitrariedades durante su gestión, por lo que el Rey emitió la ordenanza de 12 de julio de 1530, mediante la cual lo disolvió para crear en su lugar una Segunda Audiencia, que tuvo como primer asunto instruir el juicio de residencia en contra de los integrantes de la primera.²⁹

Cabe precisar que el multireferido juicio de residencia se encontraba previsto en el Libro V, Título XV, de la Recopilación de Indias, y constituía la vía a través de la cual se vigilaba que las autoridades ejercieran sus atribuciones, con apego a los principios de celeridad, probidad y eficiencia, mediante una revisión discrecional y oficiosa de su actuación una vez concluido el cargo; procedimiento que iniciaba con la emisión de una cédula por parte del Rey (o alguno de sus consejeros), en la que se especificaba el nombre de la persona a residenciar y se designaba al funcionario que actuaría como Juez, investidura

²⁵ Vid., *Ibidem*, pp. 37 y 38.

²⁶ ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *op. cit.*, p. 14.

²⁷ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

²⁸ “DE TORQUEMADA, Juan. Monarquía Indiana, p. 599”, citado por ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *op. cit.*, p. 14.

²⁹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

que comúnmente recaía en alguno de los Oidores de la Real Audiencia, para los procesos tramitados en Nueva España, quien una vez que aceptaba la comisión, notificaba a la persona que debía someter al procedimiento,³⁰ con lo cual se daba inicio al mismo para ser instruido en un plazo de sesenta días.

El funcionario que era nombrado Juez de residencia contaba con amplias atribuciones para ejercer una labor inquisitiva, pues se encargaba de: investigar cómo desarrolló sus funciones la persona residenciada cuando ocupaba el cargo, para lo cual podía someterlo a interrogatorio; recibir las quejas y/o denuncias de los gobernados; admitir y desahogar las pruebas que llegaren a ofrecerse (incluso testimoniales), así como los alegatos de quien hubiera sido sometido al procedimiento. Hecho lo cual y transcurrido el plazo antes señalado, se emitía la certificación que declaraba concluido el periodo de residencia, y se citaba a este último para escuchar la sentencia que se dictaba máximo dentro de los tres días siguientes.³¹

En dicho fallo, el Juez debía explicar de manera razonada, los motivos que hubiera tenido en consideración para declarar que el residenciado fue o no “apto y fiel vasallo” durante el ejercicio de sus funciones, y en caso de advertir que la persona sometida al procedimiento contravino la ley o actuó arbitrariamente, era condenada a la reparación del daño que hubiera causado a la Real Hacienda, además de ser inhabilitada para ejercer otros cargos e, inclusive, ser desterrada del territorio en el que ejerció indebidamente sus atribuciones; ante lo cual el sentenciado podía interponer el recurso de apelación, que era resuelto por el Consejo Real y Supremo de Indias, cuya determinación era inatacable.³²

Ahora bien, continuando con el análisis de las Audiencias, es de señalar que las creadas tanto en las colonias como en la metrópoli, constituyen el

³⁰ LOZANO SERNA, Edmundo Iván. “El Juicio de Residencia Virreinal como medio de control político-administrativo”, artículo consultable en la revista *EPIKEIA*, cuatrimestral, número 11, Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, México, 2009, pp. 4 y 5. [En línea] Disponible en http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/11/epikeia11-juicio_de_residencia.pdf, 19 de diciembre de 2016, 14:25 hrs.

³¹ *Ibidem*, pp. 5 y 8 a 10.

³² *Ibidem*, pp. 3, 11 y 12.

primer intento de división de poderes, pues si bien se les otorgaron atribuciones de carácter administrativo, su actividad fundamental era la de impartir justicia, constituyendo así el primer órgano al que se encomendó casi de manera exclusiva la función jurisdiccional, que ejercían en nombre del monarca.

En efecto, en la cedula por la cual se creó la Primera Audiencia se precisó que “...los Virreyes, y Gobernadores no pueden, ni deben entrometerse en las cosas que conciernen a la administración de justicia, sino que las han de dexar a las reales audiencias...”,³³ que inicialmente se conformaron por cuatro Oidores (quienes debían ser forzosamente “letrados”) y un Presidente, siendo que la participación de este último en lo relativo a la impartición de justicia, dependía de si tenía o no la calidad de “letrado”,³⁴ ya que en caso contrario sus atribuciones se limitaban al ámbito administrativo.³⁵

Más tarde, mediante ordenanza de audiencia del 20 de abril de 1528, se introdujo en dicho órgano la figura de Procurador Fiscal, a quien se instruyó para que se legitimara como parte en los asuntos en que tuviera interés la Hacienda Real, en defensa de los derechos de la corona, quedando facultados para hacer valer la preferencia de los créditos hacendarios.³⁶

Posteriormente, el 17 de abril de 1535 se designó a Antonio Mendoza como Virrey de la Nueva España y Presidente de la Segunda Audiencia, momento a partir del cual los virreyes ocuparían también este último cargo;³⁷ sin embargo, ello no afectó la separación de poderes que se ha comentado, dado que en la cédula emitida para tal efecto se señaló expresamente: “...y

³³ *Vid., ibidem*, p. 29 y 30.

³⁴ La Real Academia Española ha establecido las siguientes definiciones para la palabra letrado: “(Del latín *litteratus*) adj. Sabio, docto o instruido [...] 6. m. y f. abogado (licenciado o doctor en derecho). 7. Jurista en una institución pública encargado de estudiar y preparar sus dictámenes o resoluciones [...]”. *Diccionario de la Lengua Española*, T. 6, vigésima segunda edición, Real Academia Española, España, 2001, p. 927.

³⁵ ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *op. cit.*, pp. 24 y 25.

³⁶ Ley XV, Título XVIII, Libro II, de la Recopilación de Indias, [En línea] Disponible en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/text/12/0102018.pdf>. 11 de febrero de 2015. 18:22 hrs.

³⁷ *Ídem*.

porque vos no soys letrado, no aveys de tener voto en las cosas de justicia...,³⁸ lo que se reiteró en la Ley XXXII, Título XV, del Libro II, de la Recopilación de Indias, al indicar que en materia de impartición de justicia, el Virrey sólo firmaría sin tener voz ni voto,³⁹ siendo por tanto los Oidores, los únicos encargados de resolver controversias.

Con el paso del tiempo, la función jurisdiccional sobrepasó la capacidad de los cuatro Oidores que integraban la Primera Audiencia, ya que inicialmente se le facultó para conocer en primera instancia de todo tipo de asuntos, así como para resolver el recurso de suplicación que se interpusiera en contra de sus fallos y únicamente del recurso de apelación (ya sea que previamente se hubiera suplicado o no ante la Audiencia) conocía el Consejo de Indias.⁴⁰

Razón por la cual, al instituirse la Segunda Audiencia, se limitó su competencia quedando facultada para ejercer las atribuciones señaladas en el párrafo anterior, sólo en la ciudad de México y cinco leguas alrededor, devolviendo así la atribución de tramitar y resolver en primera instancia todo tipo de controversias, a los Corregidores y Alcaldes Mayores establecidos fuera de dicha circunscripción territorial, cuyos fallos podían impugnarse mediante suplicación ante la Audiencia, cuando la cuantía del negocio no excediera de mil quinientos pesos, o a través del recurso de apelación que era resuelto por el Consejo de Indias, si el resultado de la suplicación era adverso, o directamente por vía de apelación, cuando la cuantía excedía del monto antes precisado.⁴¹

Fue en esta etapa cuando comenzó a darse la separación de competencias en el ámbito jurisdiccional, dado que el 19 de junio de 1568 el

³⁸ Cédula transcrita por ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, p. 33.

³⁹ La citada Ley XXXII disponía textualmente: *“DECLARAMOS Que los Virreyes de Lima y México por Presidentes de las Reales Audiencias no tienen voto en las materias de justicia. Y mandamos, que dexen la administración della a los Oidores de las Reales Audiencias, para que la administren en la forma que los de nuestras Reales Audiencias de Valladolid y Granada, conforme a las leyes deste título, y en los negocios de justicia, que los Oidores proveyeren, despacharen y sentenciaren, firmen los virreyes con ellos en el lugar que los Presidentes de las Audiencias destos Reynos de Castilla”*. Título XV, Libro II, de la Recopilación de Indias, [En línea] Disponible en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/text/12/0102015.pdf>. 11 de febrero de 2015. 17:22 hrs.

⁴⁰ *Vid.* ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *op. cit.*, pp. 30 a 33.

⁴¹ *Ídem.*

Rey emitió una cedula a través de la cual creó, dentro de la misma Audiencia, una Sala del Crimen integrada por tres Alcaldes, paralela a la Sala de los Oidores,⁴² distinguiendo así los asuntos del orden criminal, que incluía todo lo relacionado con los delitos, de los del orden civil, en donde se ubicaban todos los demás casos, siempre que no fueran del conocimiento de algún tribunal especializado, tales como el de la casa de moneda (instituido mediante cédula de 26 de enero de 1751), el de alcabalas (ordenanza de 26 de septiembre de 1756), el de tributos (cédula de 6 de junio de 1771), entre otros; los cuales se integraron por Oidores, Corregidores y Alcaldes Mayores.⁴³

Es relevante puntualizar que si bien en este momento histórico no había surgido aún el derecho administrativo, como se analizará en párrafos posteriores, lo cierto es que los actos de la administración pública quedaban englobados en los asuntos del orden común, que podían impugnarse ante la Audiencia para ser anulados, según lo describe Juan Solórzano Pereyra al señalar que “...de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias... Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores.”⁴⁴

También es importante resaltar que, aun cuando el control interno de la administración pública se desarrollaba principalmente a través del juicio de residencia, anteriormente analizado, la Audiencia también ejercía funciones de fiscalización de cuentas de los funcionarios encargados de administrar los fondos de la Real Hacienda, lo cual se mantuvo hasta 1605 dado que el 24 de agosto del año en cita, el Rey Felipe III emitió la Ordenanza que instituyó al

⁴² ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *op. cit.*, p. 27.

⁴³ *Vid.* PALLARES, Jacinto. El Poder Judicial, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, colección Clases del Derecho Mexicano, México, 1992, pp. 28 a 34.

⁴⁴ SOLÓRZANO PEREYRA, Juan. Política Indiana, Tomo IV, números 29 y 30; citado por CARRILLO FLORES Antonio. La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México, Porrúa, México, 1939, p. 107; así como por LÓPEZ RÍOS, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano, Universidad de Guanajuato. México, 1995, pp. 79 y 80.

Tribunal de Cuentas en México, que se integró por contadores y tenía, entre otras atribuciones, las de tomar cuentas y extender finiquitos a los Oficiales reales, así como de emitir provisiones para castigar los fraudes cometidos en perjuicio del real erario; determinaciones que debían ser obedecidas por las demás autoridades, sin posibilidad de interponer medio de defensa alguno.⁴⁵

Ahora bien, para que el sistema de impartición de justicia pudiera funcionar, la corona emitió una infinidad de ordenamientos en los que delimitó las atribuciones de dichos órganos y reguló la forma en que debían de ejercerlas; sin embargo, ello no garantizó el debido ejercicio de la función jurisdiccional, pues constantemente se producía invasión de competencias, además de que con el tiempo fueron tantos los tribunales especiales (14 distintos tan solo en el ramo de hacienda), a los que se les otorgaron también atribuciones de carácter administrativo y legislativo, lo que provocó que hacia el año de 1770 fuera muy lento el despacho de los negocios, problema que junto con otros derivados de la complejidad institucional, fueron solucionados mediante el establecimiento de Intendencias.⁴⁶

1.6.- Las Reformas Borbónicas y los Intendentes.

A mediados del siglo XVIII comenzó a desarrollarse la corriente del pensamiento conocida como la ilustración, cuyos postulados provocaron que la monarquía sufriera una enorme transformación, ya que el crecimiento de la burguesía en Europa occidental impulsó la redistribución del poder político, gracias al mayor nivel económico de esta clase social; doctrina que tuvo como premisas principales: una visión utilitaria del mundo,⁴⁷ la oposición a la ignorancia, la defensa del conocimiento científico y tecnológico como medios

⁴⁵ MÁRQUEZ, Daniel. "El Control de la Administración Pública en México", consultable en la obra coordinada por GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. El Derecho en México, dos siglos (1810-2010), Tomo III-Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, México, 2010, pp. 505 a 507.

⁴⁶ PALLARES, Jacinto, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁷ TOUCHARD, Jean. Histoire des idées politiques, quinta edición, Tr. PRADERA, J., Ed. Tecnos, Madrid, España, 1983, p. 301.

para transformar el mundo, así como la búsqueda de una solución a los problemas sociales mediante la razón y no a través de la religión.⁴⁸

Con base en esos principios, algunos filósofos formularon diversos ensayos, manifiestos, estudios y novelas, en las que expresaron sus ideales del progreso humano, las cuales repercutieron en la vida política de las naciones Europeas, especialmente aquéllas obras enfocadas a la aplicación de valores tales como: la libertad que, según se explica en la teoría política de Voltaire, sólo se lograría mediante la limitación legal del ejercicio del poder público;⁴⁹ igualdad y unidad que, conforme al “Contrato Social” de Jean-Jacques Rousseau, implica la subordinación de los intereses particulares a la voluntad general, lo que garantiza que todos los ciudadanos tengan iguales derechos en el seno de la comunidad,⁵⁰ y la separación de poderes, teoría elaborada por Montesquieu bajo un sistema de contrapesos, que opera bajo la premisa de que el poder debe detener al poder.⁵¹

Las ideas emanadas del movimiento ilustrado sirvieron de base para la aplicación de las Reformas Borbónicas, que consistieron en una serie de cambios de orden gubernamental en aspectos fiscales, militares y comerciales, implementados con el objeto de afianzar el poder del monarca y promover el desarrollo de diversas actividades productivas en beneficio de la metrópoli,⁵² tales como la centralización de los ingresos reales, esto es, la transferencia del cobro de impuestos de manos de particulares a las de funcionarios designados por el Rey, con lo cual se terminó con la práctica de vender o arrendar dicha atribución a entidades privadas por un monto fijo, brindándole a la corona la posibilidad de incrementar la recaudación y reducir gastos.⁵³

Aunado a lo anterior, el 4 de diciembre de 1786 el Rey Carlos III expidió la “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de

⁴⁸ ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *et al.* Nueva historia mínima de México, séptima reimpresión, Colegio de México, México 2004, p. 114.

⁴⁹ *Ibidem*, p 316.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 330 y 331.

⁵¹ *Ibidem*, p. 311 y 312.

⁵² *Ibidem*, p 114 y 115.

⁵³ *Ibidem*, p. 117 y 118.

Exército y Provincia en el Reino de la Nueva España” la cual, como explica el Maestro Guillermo Floris Margadant, fue impulsada en gran medida por José de Gálvez, quien en su carácter de Visitador de dicho virreinato (1765 a 1771), elaboró conjuntamente con el Virrey Marqués de la Croix, un informe dirigido al Rey en el que, entre otras inconsistencias y arbitrariedades, destacaban los actos de corrupción de los Alcaldes Mayores quienes, aprovechándose de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales que tenían conferidas, crearon monopolios comerciales que poco a poco fueron mermando la prosperidad del campo y, con ello, el resultado fiscal.⁵⁴

Así que, para recuperar el control de la Nueva España, en la citada Ordenanza la corona realizó cambios importantes en la estructura gubernamental, comenzando por la división del territorio en doce Intendencias, de las cuales la ubicada en la Ciudad de México tuvo el carácter de Intendencia General de Ejército y Provincia, mientras que las once restantes ubicadas en distintas partes del territorio, sólo fueron Intendencias de Provincia que se encontraban jerárquicamente subordinadas a la General.⁵⁵

Esta Ordenanza simplificó el sistema de impartición de justicia en materia tributaria, en tanto que los tribunales y juzgados que se habían creado hasta ese momento, fueron sustituidos por los once Intendentes y el Superintendente (nombre con el que se designaba al titular de la Intendencia General), quienes juzgaban todo lo relacionado con el fisco, inclusive los delitos como el contrabando y el fraude;⁵⁶ mientras que para las materias civil y penal, se estableció al lado de cada Intendente un Teniente letrado; siendo que ambos funcionarios sólo conocían de los asuntos en primera instancia y dentro de la

⁵⁴ FLORIS MARGADANT, Guillermo. “La Ordenanza de Intendentes para la Nueva España; Ilusiones y Logros”, *apud* en BERNAL GÓMEZ, Beatriz (coord.). Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986), Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1988, pp. 662 y 663. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=722>, 27 de febrero de 2015, 10:33 hrs.

⁵⁵ “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España” (en adelante Ordenanza de Intendentes), Artículo 1º, página 75. [En línea] Documento digitalizado disponible en https://books.google.com.mx/books?id=GzNAAAAYAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false 10 de junio de 2015, 19:57 hrs.

⁵⁶ *Ibidem*, artículos 76, 78, 242 y 243.

capital de la provincia que les correspondía; pues fuera de ellas eran los Subdelegados, quienes sustituyeron a los Corregidores y Alcaldes Mayores dentro de la estructura gubernamental, quienes se encargaban de impartir justicia en cualquier materia;⁵⁷

De igual modo, con la citada Ordenanza se dio un cambio sustancial en materia de impugnación de los fallos emitidos en primera instancia, dado que si bien subsistió la Real Audiencia como órgano encargado de resolver las apelaciones en materias civil y penal; para conocer en segunda instancia de las controversias de carácter tributario, se creó la Junta Superior de Real Hacienda presidida por el Superintendente, con excepción de los asuntos en que se apelaba el fallo emitido en primera instancia por este mismo funcionario, caso en el cual era suplido por un Teniente letrado; quedando a salvo la facultad del Rey para conocer en segunda instancia de los asuntos de mayor trascendencia.⁵⁸

Por otra parte, en la multicitada ordenanza se dispuso que subsistiría el Tribunal de Cuentas, que continuaría ejerciendo sus facultades de fiscalización con algunas modificaciones, entre las cuales destacan que los propios Ministros Contadores que lo integraban, debían responder ante el monarca por los daños provocados al real erario, como resultado de las cuentas y finiquitos que ellos mismos autorizaban; que dichos Ministros serían suplidos por el Superintendente, en caso de ausencia o imposibilidad para conocer de determinado asunto; y que todas las autoridades que ejercieran o administraran recursos públicos, incluidos los Ministros de Real Hacienda, debían rendir cuentas del manejo ante el citado Tribunal cuando lo solicitara, siendo que de no realizarse dentro del plazo concedido para tal efecto, dicho órgano podía ordenar el arresto del funcionario responsable en su casa u oficina.⁵⁹

Además, se estableció que los Intendentes, sus Tenientes Letrados, Subdelegados y demás subalternos, también debían ser sometidos al juicio de

⁵⁷ *Ibidem*, artículos 12, 15 y 77.

⁵⁸ *Ibidem*, artículos 6, 78, 79, 81, 85, 145, 166, 173 y 240.

⁵⁹ *Ibidem*, artículos 242 a 244.

residencia, el cual sería despachado por el Consejo de Indias;⁶⁰ lo cual sin duda trajo serias complicaciones para la tramitación de dicho proceso, dada la lejanía que existía entre dicho órgano y los funcionarios a residenciar, razón por la que el 24 de agosto de 1799 se emitió una nueva disposición en la que se estableció que para el caso del Virrey, los Presidentes y Gobernadores, el Rey nombraría a tres Jueces que substanciarían el procedimiento, mientras que para los demás cargos de importancia como los Intendentes y Oidores, el referido Consejo de Indias sería quien designaría a un sólo Juez, siendo que a todos los demás funcionarios que dependieran de ellos, sólo se les instruiría el juicio de residencia si existían quejas en su contra, quedando a cargo de sus superiores la vigilancia del correcto desempeño de sus funciones.⁶¹

1.7.- La Revolución Francesa y el Consejo de Estado.

Casi tres años después de que se estableció el sistema de Intendentes en la Nueva España estalló la Revolución Francesa (1789), ante el descontento de la población con el monarca;⁶² acontecimiento que tiene una relevancia particular con respecto al tema central del presente estudio, dado que las transformaciones ideológicas y estructurales que le siguieron, impactaron enormemente en la cultura jurídica de diversos países, entre ellos México.

En efecto, es a partir de este momento que comienza a desarrollarse de manera importante el Derecho Administrativo (y, por consiguiente, la justicia administrativa), pues aplicando los postulados de la ilustración los revolucionarios buscaron, entre otras cosas, que toda actuación de las autoridades se llevara a cabo en estricto apego a la ley, dado que hasta ese entonces no habían tenido ningún tipo de control.⁶³

⁶⁰ *Ibidem*, artículo 305.

⁶¹ PINEDA VÁZQUEZ, Arturo. La rendición de cuentas a los servidores públicos a través del procedimiento establecido en el Derecho indiano, UNAM-Facultad de Derecho, México, 2006, pp. 32 y 33. [Tesis consultable en línea] Disponible en <http://132.248.9.195/pdtestdf/0352909/Index.html>. 25 de diciembre de 2016. 15:25 hrs.

⁶² *Cfr.* TILLY, Charles. European Revolutions, 1492-1992. Traducción de Juan Faci, De Bolsillo, España, 2000, pp. 202-203.

⁶³ GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo. La Justicia Administrativa en el cambio de siglo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C., México, 2003, pp. 20 a 25.

Además, la teoría de la separación de poderes también influyó en la reestructuración orgánica realizada durante y después de la Revolución; sin embargo, como explica Patrick Rambaud, dicha teoría fue interpretada por el legislador francés bajo la premisa de que “juzgar a la administración es también administrar”,⁶⁴ por lo que aun cuando se adoptaron los planteamientos de Montesquieu, respecto a la creación de tres órganos supremos, se determinó que los actos del ejecutivo no podían ser sometidos al control del poder judicial, pues ambos debían permanecer independientes entre sí.⁶⁵ Por tanto, para que no quedaran sin revisión los actos emitidos por las autoridades administrativas, el legislador creó una serie de recursos que se substanciaban dentro de la propia administración pública, ya que se interponían ante los Directores de Departamento y de Distrito, como superiores jerárquicos de aquéllas y, respecto al gobierno central, ante el Consejo de Ministros.⁶⁶

Posteriormente, a través de la Constitución de 15 de diciembre de 1799 se instituyó en Francia el Consejo de Estado, órgano que vino a sustituir al Consejo del Rey que existía antes de la Revolución, mientras que en los Departamentos (similares a las entidades federativas en el actual Estado mexicano) se establecieron los Consejos de Prefectura.

Franck Moderne⁶⁷ explica que dichos órganos no se crearon para juzgar a la administración, ya que inicialmente sólo tenían funciones consultivas, es decir, actuaban como consejeros del poder ejecutivo, formulando los proyectos

⁶⁴ Catedrático de la Universidad Descartes (Paris), autor del artículo intitulado “La Justicia Administrativa en Francia, Introducción, Organización y Medidas Cautelares”, consultable en: BARNES VÁZQUEZ, Javier (coord). La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado, traducido por Eduardo Gamero Casado, Civitas, España, 1993, pp. 278 y 279.

⁶⁵ En efecto, en el artículo 13 de la Ley 16-24 de agosto de 1790, se estableció: “*Las funciones judiciales son diferentes y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de forfiture (infracción), perturbar de ninguna manera las actuaciones de los cuerpos administrativos, ni emplazar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones*”; *ibídem* p. 279.

⁶⁶ *Ibídem*, p. 280. Véase también GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, *op. cit.*, pp. 31 a 33.

⁶⁷ Catedrático de la Universidad Pantheon Soborna (Paris) autor de la ponencia titulada “Origen y Evolución de la Justicia Administrativa en Francia”, cuya versión escrita se encuentra integrada en: RODRÍGUEZ R. Libardo (coord). Historias y Perspectivas de la Jurisdicción Administrativa en Francia y América Latina - Memorias del Coloquio conmemorativo del bicentenario del Consejo de Estado Francés, Themis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1991, pp. 32 y 33.

de decreto, dando su opinión en los proyectos de Ley y proponiendo una solución en los litigios relacionados con la administración, sin que dicha opinión tuviera efectos vinculatorios, pues finalmente las autoridades estaban facultadas para adoptar o no la solución propuesta.

En 1806 se suscitó otro avance importante, ya que mediante decretos de 11 de junio y 22 de julio de ese año, se determinó separar lo relativo a los litigios de las demás funciones del Consejo de Estado, al crear dentro de éste una Comisión de lo Contencioso (hoy conocida como Sección de lo Contencioso), que constituye el primer órgano especializado en el conocimiento de controversias en materia administrativa; sin embargo, aun cuando se estableció un procedimiento específico para la tramitación de estos asuntos, al final las atribuciones de la citada Comisión siguieron siendo meramente consultivas.⁶⁸

Es hasta la emisión de la Ley de 24 de mayo de 1872, que la Comisión de lo Contencioso pasa del sistema de justicia retenida al de justicia delegada, ya que en dicho instrumento normativo se le otorgaron facultades para resolver los asuntos contenciosos por sí misma, sin que sus determinaciones estuvieran sometidas a la aprobación de las autoridades a quienes iban dirigidas, constituyéndose así como un verdadero juez independiente.⁶⁹

Esta modificación aumentó la confianza de la sociedad francesa en el Consejo de Estado, con el consecuente incremento en la cantidad de asuntos que eran sometidos a su conocimiento, de ahí que para combatir el rezago que ello generó, el 30 de septiembre de 1953 se emitió un Decreto-Ley en el que se crearon los Tribunales Administrativos, órganos que sustituyeron a los Consejos de Prefectura y a los que se encomendó la labor de impartir justicia en primera instancia, mientras que a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado quedó reservada la resolución de los recursos de apelación, interpuestos en contra de los fallos emitidos por dichos tribunales; sin embargo, poco después

⁶⁸ GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, *op. cit.*, pp. 31 a 33.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 39 y 40.

esta reestructuración resultó insuficiente, pues también aumentó el número de recursos interpuestos ante el referido Consejo, por lo que mediante dos reformas de 31 de diciembre de 1987 y 1° de enero de 1989 se crearon los Tribunales Administrativos de Apelación, que desde esta última fecha se encargaron de resolver dicho medio de impugnación.⁷⁰

Así pues, a partir de 1989 se estableció en Francia un sistema jerarquizado de impartición de justicia administrativa, dado que desde ese momento los Tribunales de referencia y los demás órganos jurisdiccionales especializados, creados para resolver conflictos en materias que tienen un tratamiento específico en el orden administrativo,⁷¹ quedaron subordinados al Consejo de Estado quien a través del recurso de casación (denominación del medio extraordinario de defensa), hasta nuestros días se encarga de vigilar en última instancia la legalidad y constitucionalidad de los fallos emitidos por aquéllos,⁷² previo dictamen de la Comisión de Admisión de dicho Consejo, quien de manera sumaria analiza y descarta los recursos notoriamente infundados o improcedentes.

Es importante destacar que a pesar de las reformas antes señaladas, la Sección de lo Contencioso siguió conservando la facultad de conocer en primera y única instancia, así como de resolver recursos de apelación, en algunos asuntos de importancia y trascendencia, *verbi gratia*, respecto de los actos emitidos por funcionarios de alto nivel jerárquico como el Primer Ministro (única instancia) y de los asuntos relacionados con elecciones locales o en los que se impugna algún reglamento (segunda instancia, apelación).⁷³

⁷⁰ BARNES VÁZQUEZ, Javier (coord). *Op. cit.* p. 283

⁷¹ Entre los que destacan las Cámaras Regionales y la Corte de Cuentas, que se encargaban de juzgar en primera y segunda instancia, respectivamente, los actos relacionados con la ejecución del presupuesto; la Corte de Disciplina Presupuestaria y Financiera, encargada de impartir justicia respecto a la actuación de los servidores públicos que ordenan cómo se han de invertir los fondos públicos; el Consejo Superior de Educación y el Consejo Nacional de Enseñanza Superior y la Investigación; *Vid.* MAURIN, André. Derecho Administrativo Francés, traducido por Julio Bustillos, Porrúa-UNAM, México, 2004, pp. 155 y 156.

⁷² *Ídem.*

⁷³ BARNES VÁZQUEZ, Javier (coord), *op. cit.*, pp. 289 a 291.

Ahora bien, como se verá a continuación, el Consejo de Estado francés constituye un importante antecedente del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de ahí que fuera necesario analizar, aunque sea brevemente, la evolución histórica del referido Consejo, hecho lo cual se continúa con el estudio de la impartición de justicia contenciosa administrativa, así como de los mecanismos de control de la administración pública, durante y después del movimiento de independencia.

1.8.- La impartición de justicia y el control de la administración durante la lucha de independencia: las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán.

En el decenio de 1790 la monarquía española comenzó a modificar las instituciones educativas, culturales y gubernamentales, para restringir su acceso a todos aquéllos que no fueran peninsulares, con el fin de evitar que se replicaran las alteraciones que sufrió el gobierno francés a consecuencia de la revolución de 1789;⁷⁴ sin embargo, de forma clandestina la sociedad novohispana logró conocer los ideales de libertad y progreso del pensamiento ilustrado, que propiciaron las transformaciones sociales y políticas ocurridas en aquél país, lo que originó que surgieran diversos grupos de conspiradores, cuyo objetivo principal era que la Nueva España se separara de la metrópoli y pasara a formar una nación independiente.⁷⁵

Aunado a lo anterior, en marzo de 1808 la corona sufrió una gran crisis, dado que el Rey Carlos IV fue obligado por los seguidores del príncipe Felipe VII, a abdicar el trono en favor de éste y casi de inmediato España fue invadida por Napoleón Bonaparte, quien forzó al nuevo rey a ceder la corona que quedó en manos de José Bonaparte; hecho que fue repudiado por la población de la península que en mayo de ese mismo año se rebeló contra los franceses.⁷⁶

⁷⁴ ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, pp. 135 y 136.

⁷⁵ *Vid.* VON GOBESER, Gisela (coord). Historia de México, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, pp. 145 a 148

⁷⁶ RODRÍGUEZ ORDOÑEZ, Jaime E. La Independencia de la América Española, segunda edición, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, México, 2005, pp. 105 y 106

Entre tanto, comenzó a desarrollarse en la sociedad española de ambos hemisferios la idea de que “...*en ausencia del rey la soberanía se revertía al pueblo...*”; lo que impulsó a las colonias a exigir representación en el gobierno y que se les reconociera como parte integrante (y no como subordinados) de la monarquía, como a los demás reinos que se encontraban en la península (Andalucía, Galicia, Castilla, entre otros), a lo cual tuvo que acceder el gobierno interino que era ejercido por la denominada Junta Central, para evitar que aquéllas aprovecharan la situación y se independizaran.⁷⁷

Así, el 1° de enero de 1810 la referida Junta ordenó que se celebraran elecciones, tanto en la metrópoli como en las colonias, para conformar las “Cortes Generales y Extraordinarias”, órgano legislativo que se reunió en la ciudad de Cádiz y comenzó a sesionar el 24 de septiembre de ese mismo año, con un total de 104 diputados de los cuales 30 eran representantes de los territorios ultramarinos, concluyendo sus labores el 20 de septiembre de 1813, tiempo durante el cual se fue incrementando el número de diputados que la conformaban, llegando a ser aproximadamente 300 de los cuales 63 representaban a las colonias americanas.⁷⁸

De la labor legislativa desarrollada por dicho órgano unicameral surgió la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida también como Constitución de Cádiz, que fue promulgada en dicha ciudad el 19 de marzo de 1812; instrumento jurídico que no escapó a la aplicación de las ideas de los ilustrados, pues en ella se establecieron, entre otras cuestiones: que la soberanía reside en el pueblo, el cual tiene la potestad de elegir a sus representantes; la libertad de prensa; igualdad de derechos a los indios, mestizos y españoles, para ocupar cargos políticos, eclesiásticos y militares; así como también se reestructuró el gobierno español dividiéndolo en tres poderes: el Ejecutivo, que sería desempeñado por el Rey o la regencia en ausencia de aquél; el Legislativo, constituido por las propias Cortes y; el Judicial.⁷⁹

⁷⁷ Vid. *Ibidem*, pp. 107, 120, 121 y 143.

⁷⁸ Vid. *Ibidem*, pp. 155, 156 y 170.

⁷⁹ Vid. *Ibidem*, pp. 157, 162 y 171.

La organización de este último se desarrolló en el Título V de dicho instrumento normativo, en el que se instituyó al Supremo Tribunal de Justicia (con sede en España), como superior jerárquico de todos los demás órganos jurisdiccionales, al que correspondía: dirimir los conflictos competenciales entre las distintas Audiencias (territoriales), y entre éstas y los demás “Tribunales especiales” (por razón de materia); juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho (auxiliares del Ejecutivo), Consejeros de Estado, Magistrados del propio Tribunal Supremo y de las Audiencias, en las causas criminales, de separación o suspensión del cargo; conocer del juicio de residencia de todo empleado público que debiera ser sometido a dicho procedimiento, así como de los recursos de nulidad interpuestos en contra de las sentencias dictadas en última instancia por las Audiencias, para el único efecto de reponer el proceso.⁸⁰

Recordemos que al momento en que fue emitida dicha Constitución, la función jurisdiccional estaba encomendada a los Subdelegados, los Intendentes, el Superintendente, los Tenientes letrados, la Junta Superior de la Real Hacienda y las Audiencias; y si bien en el texto de este ordenamiento únicamente se hace referencia expresa a las Audiencias y a los Intendentes,⁸¹ ello no implicó la desaparición de todos los demás órganos, sino sólo de algunos.

En efecto, el artículo 273 de la Constitución dispuso que se establecerían “...partidos proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un Juzgado correspondiente”; por lo que en cumplimiento a lo ordenado en dicho precepto, las Cortes emitieron el 9 de octubre de 1812, el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, en el que suprimieron a los Subdelegados y los Tenientes letrados,⁸² que por virtud de la

⁸⁰ Constitución de Cádiz: artículos 242, 259 y 261. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>, 13 de septiembre de 2015, 22:34 hrs.

⁸¹ *Ibidem*, artículos 263 y 326.

⁸² Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia. [En línea] Documento digitalizado disponible en <http://www.congreso.es/docu/blog/decretos/P-0007-00217.pdf>, consultado el 16 de septiembre de 2015, 19:24 hrs. El artículo XXX, del Capítulo Segundo de este ordenamiento disponía, en la parte conducente: “...quedan suprimidos... los

Ordenanza de Intendentes, anteriormente analizada,⁸³ tenían a su cargo el conocimiento de los asuntos en primera instancia, en materias civil y penal, los cuales fueron sustituidos por los referidos Juzgados de partido.⁸⁴

Sin embargo, no ocurrió lo mismo con los órganos encargados de dirimir controversias en materia fiscal, esto es, los Intendentes, el Superintendente y la Junta General de la Real Hacienda, que conocían en primera y segunda instancia (la Junta) de este tipo de asuntos; dado que la propia Constitución estableció la posibilidad de que existieran “*Tribunales especiales para conocer de determinados negocios...*”,⁸⁵ lo que fue debidamente reiterado por el órgano legislativo en el supracitado Reglamento, al establecer que “*No debiendo haber en la Constitución más fueros privilegiados que el eclesiástico y militar, cesarán en el ejercicio de jurisdicción todos los demás jueces privativos de cualquiera clase... Exceptuándose sin embargo los juzgados de la Hacienda pública... que subsistirán por ahora según se hallan hasta nueva resolución de las Cortes*”.⁸⁶

La influencia del pensamiento francés incidió también en la creación del Consejo de Estado, cuyas atribuciones se encontraban reguladas en el Capítulo VII de la Constitución de Cádiz, en donde se estableció que este Órgano compuesto de cuarenta ciudadanos españoles, sería el único consejo del rey quien debía oír su dictamen “*...en asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.*”⁸⁷

Como puede advertirse, la diferencia entre el Consejo de Estado francés y el español estriba en que, aun cuando ambos aconsejaban al titular del ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, el de España no tenía injerencia en la resolución de controversias de carácter fiscal o administrativo, lo cual

Corregimientos y Tenencias de letras, las Alcaldías mayores y las Subdelegaciones en Ultramar, luego que hecha y aprobada la distribución provisional de partidos, se nombren los Jueces de ellos.”

⁸³ *Vid., supra*, pp. 14 y 15.

⁸⁴ *Ibidem*, artículos VIII, IX, X y XI del Capítulo segundo.

⁸⁵ Constitución de Cádiz, *op. cit.*, artículo 278.

⁸⁶ Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, *op. cit.*, artículo XXXII.

⁸⁷ Constitución de Cádiz, *op. cit.*, artículos 231, 233 y 236.

obedece a que el legislador español interpretó de forma distinta el principio de separación de poderes, determinando que el único encargado de impartir justicia sería el Poder Judicial, órgano al que se integraron los tribunales especializados que se crearon para resolver este tipo de asuntos.

En ese contexto, se considera que lo dispuesto en la Constitución de Cádiz implicó un retroceso en cuanto a la tramitación y eficacia del juicio de residencia, ya que al igual que en la Ordenanza de Intendentes analizada en líneas anteriores, en dicha carta fundamental de nueva cuenta se delegó en una autoridad con sede en la metrópoli, esto es, en el Supremo Tribunal de Justicia, la facultad exclusiva de conocer de este procedimiento, respecto a la totalidad de los funcionarios que debían someterse al mismo, esto es, tanto de los que radicaban en España como de los designados para servir en las colonias.

Éste quizá fue el motivo por el que se emitieron diversos ordenamientos, como el Decreto de 24 de marzo de 1813 (que contenía las reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos), con los que se suscitaban cambios importantes en la substanciación del juicio de residencia, entre los que destacan el establecimiento de un sistema jerarquizado de competencias para su tramitación, ya que el Supremo Tribunal seguiría conociendo del mismo, pero sólo respecto a los más altos funcionarios, como los Secretarios de Despacho, los Oidores de las Audiencias y los Magistrados de los demás tribunales especiales superiores de todos los territorios españoles; mientras que un Tribunal Especial de Residencia designado por las propias Cortes, sería el encargado de conocer de estos asuntos por lo que respecta a los integrantes del Supremo Tribunal; quedando también facultadas las Audiencias para substanciar el juicio de residencia, al que debían someterse los jueces inferiores y, finalmente, estos últimos se encargarían de tramitar el procedimiento respecto a todos los demás funcionarios de bajo nivel.⁸⁸

Además, con estas reformas se generó la transición del juicio de residencia, que iniciaba una vez que el residenciado había cesado en el

⁸⁸ PINEDA VÁZQUEZ, Arturo, *op. cit.*, pp. 36 a 39.

ejercicio de sus funciones, al juicio de responsabilidad en el que este requisito ya no era exigido, dado que podía instruirse contra cualquier funcionario, ya sea que estuviera en activo o que hubiera concluido su encargo, siendo que si el presunto responsable aun formaba parte del servicio público, se necesitaba autorización del superior jerárquico para iniciar el procedimiento y, una vez dada la aprobación, el Tribunal o Juez que conociera del asunto estaba facultado para decretar la suspensión provisional del funcionario, hasta en tanto se dictara la resolución con la que concluyera el proceso, en la cual se podría reconocer el buen desempeño de la persona sometida al mismo, o bien, su responsabilidad por haber cometido alguna infracción, cuyas sanciones podrían consistir en la suspensión temporal, destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos, destierro y en algunos casos involucrados con delitos, incluso la pena de muerte, pudiendo además declarar la nulidad de los actos emitidos por el funcionario, que hubieren motivado la imposición de la sanción.⁸⁹

Por otra parte, aun cuando en la Constitución de Cádiz se estableció que se crearía la Contaduría Mayor de Cuentas, quien sustituiría al Tribunal de Cuentas en la fiscalización del manejo de los caudales públicos,⁹⁰ lo cierto es que ésta y otras partes de dicho ordenamiento no tuvieron una efectiva aplicación en la metrópoli (pues durante la guerra de liberación que sostuvieron los españoles contra los invasores franceses, no hubo mucho tiempo para el desarrollo de las nuevas instituciones en ella contempladas), y mucho menos en Nueva España dado que, como ya sabemos, la madrugada del 15 de septiembre de 1810 inició el movimiento que devino en una lucha independentista.

De ahí que, no obstante que en su labor legislativa las Cortes adoptaron diversas medidas para evitar la independencia, tales como el reconocimiento constitucional de los mismos derechos a todos los habitantes de los territorios hispánicos (con excepción de los esclavos), y aceptar el carácter de reino a las colonias; ello resultó insuficiente para apaciguar los ánimos de los insurgentes,

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ Constitución de Cádiz, *op. cit.*, artículo 350.

tan es así que en junio de 1813, el General José María Morelos y Pavón convocó a elecciones para la conformación de un Congreso, que se reunió en septiembre de ese mismo año en la ciudad de Chilpancingo.⁹¹

Así, cuando el Rey Felipe VII regresó a España y abrogó la Constitución de Cádiz restaurando su gobierno absolutista,⁹² el Congreso en Chilpancingo se encontraba trabajando en un ordenamiento similar al que denominó “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, que fue expedida el 24 de octubre de 1814 en esa ciudad y en la que también se incluyó el principio de división de poderes, dado que creó al Supremo Congreso Mexicano como órgano Legislativo; al Supremo Gobierno como titular del Poder Ejecutivo, integrado por tres miembros; y al Supremo Tribunal de Justicia como máximo representante del Poder Judicial.⁹³

Además, es de destacar que al igual que la carta fundamental española, la Constitución de Apatzingán creó los “Juzgados Inferiores”,⁹⁴ para sustituir a los Subdelegados y demás autoridades que hasta ese momento ejercían la función jurisdiccional en primera instancia, respecto a los asuntos del orden común y criminal; sin embargo, a diferencia de aquélla, en este ordenamiento sí se contempló expresamente la subsistencia de la Intendencia General y las Intendencias Provinciales (dependientes de la General),⁹⁵ como órganos con una doble naturaleza.

Lo anterior en razón de que, por una parte, se otorgaron a las citadas Intendencias facultades de recaudación y administración de impuestos, quedando en este aspecto adscritas al Supremo Gobierno, órgano este último que se encontraba impedido para “...conocer en [sic] *negocio alguno judicial; avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar se abran juicios*

⁹¹ *Vid.*, RODRÍGUEZ ORDOÑEZ, Jaime E., *op. cit.*, pp. 292 a 295.

⁹² *Ibidem*, pp. 192 a 195.

⁹³ Constitución de Apatzingán: artículos 3, 12 y 44. [En línea] Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf, 15 de septiembre de 2015, 14:23 hrs.

⁹⁴ *Ibidem*, artículo 206.

⁹⁵ *Ibidem*, artículos 175 y 177.

nuevos.⁹⁶ y, por otra parte, dichas Intendencias se encargaban también de la resolución de controversias en materia fiscal, conforme a lo dispuesto en la Ordenanza de Intendentes anteriormente analizada,⁹⁷ por lo que sus resoluciones en este ámbito quedaron subordinadas al Supremo Tribunal de Justicia, que conocía en segunda y tercera instancia de todo tipo de controversias.⁹⁸

Aunado a ello, este órgano tenía a su cargo la importante función de conocer de los juicios de residencia o de las causas de responsabilidad de cualquier funcionario, excepto cuando dichos procedimientos debían seguirse en contra de alguno de los cinco Ministros que integran al propio Supremo Tribunal, de los diputados del Congreso o de alguno de los tres miembros del Supremo Gobierno que encabezaban el Poder Ejecutivo, para los cuales el mismo Congreso ordenaba que se instaurara el Tribunal de Residencia, que se encargaba de substanciar y resolver el procedimiento correspondiente.⁹⁹

Debido a la inestabilidad existente en Nueva España durante la lucha de independencia, la Constitución de Apatzingán tampoco tuvo plena eficacia, pues su aplicación dependía de si eran los realistas o los insurgentes los que controlaban el territorio. Así transcurrieron varios años hasta que el 7 de marzo de 1820, el rey Fernando VII, presionado por los propios españoles inconformes con su gobierno, e intentando poner fin a los movimientos armados que buscaban la independencia de los territorios ultramarinos, se vio obligado a reestablecer la Constitución de Cádiz y a convocar a las Cortes, cuyos diputados se reunieron en el mes de julio de ese mismo año, incluidos los representantes de los territorios conquistados en América.

No obstante que la Constitución de Cádiz fue jurada también por el Virrey de la Nueva España Juan Ruiz de Apodaca el 30 de mayo de 1820, quien fue sustituido en enero de 1821 por Juan O'Donojú, enviado por el rey para negociar con los insurgentes, ello fue insuficiente para calmar los ánimos de

⁹⁶ *Ibidem*, artículo 167.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 210.

⁹⁸ *Ibidem*, artículo 199.

⁹⁹ *Ibidem*, artículos 27, 59, 103, 120, 146, 149, 150, 194, 196, 212 y 224.

obtener la independencia, ya que el 1° de marzo de 1821 Agustín de Iturbide presentó a los rebeldes el Plan de Iguala, en el que declaró la independencia e instituyó una monarquía constitucional, invitando a ocupar el trono a cualquiera de los miembros de la familia real española.¹⁰⁰

Posteriormente, los días 23 y 24 de agosto de 1821, se llevaron a cabo las negociaciones entre el nuevo dirigente político enviado por la corona y el líder de los insurgentes, que concluyeron con la firma del Tratado de Córdoba en el que se decretó: *“Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente y se llamará en lo sucesivo Imperio Mexicano”*, previendo que la forma de gobierno de esta nueva nación sería la de una monarquía representativa y constitucional; así, el 27 de septiembre de ese mismo año entró a la Ciudad de México Agustín de Iturbide al frente del ejército trigarante, con lo cual formalmente se da por terminada la lucha de independencia.¹⁰¹

1.9.- La justicia contenciosa administrativa y el control de la administración en el México independiente: la Constitución de 1824.

Una vez que llegó a España la noticia de la declaración de independencia, tanto el Rey como las Cortes se negaron a ratificar la firma del Tratado de Córdoba, así como a aceptar la invitación de que algún miembro de la familia real ocupara el trono del nuevo imperio,¹⁰² lo que motivó que el General Agustín de Iturbide fuera nombrado primer emperador de México, quien tomó protesta ante el Congreso el 21 de mayo de 1822. Posteriormente, el 18 de diciembre de ese mismo año, presentó ante el mismo órgano legislativo el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que fue aprobado en el mes de febrero de 1823.¹⁰³

De la parte considerativa así como del articulado de dicho ordenamiento, se desprende que su emisión se apoyó en las ideas expresadas en la Constitución de Cádiz, ya que en su artículo 41 se estableció que subsistiría

¹⁰⁰ Vid. RODRÍGUEZ ORDOÑEZ, Jaime E., *op. cit.*, pp. 340 a 360.

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 362 a 364.

¹⁰² *Ibidem*, p. 365.

¹⁰³ MÁRQUEZ, Daniel, *op. cit.*, p. 512.

“...el consejo de estado [...] para dar dictamen al Emperador en los asuntos en que se lo pida...”; de igual modo, en los artículos 55 y 57 se dispuso que: *“55. La facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se convierten en juicios corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por ley.”* y *“57. Subsisten los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederán como hasta aquí, según la ordenanza y leyes respectivas.”*; mientras que conforme a los artículos 78 y 79, el Supremo Tribunal de Justicia residiría en la capital del imperio y se encargaría, entre otras cuestiones, de resolver las causas de suspensión, responsabilidad y residencia de todos los funcionarios públicos de los tres poderes.¹⁰⁴

Así es posible afirmar que, aun cuando ya había concluido la lucha de independencia, la impartición de justicia y el control de la administración pública continuaron desarrollándose en los términos señalados por las Cortes Generales en España, con excepción de la fiscalización del ejercicio de recursos públicos, atribución que en la Constitución de Cádiz había sido encomendada a la Contaduría Mayor de Cuentas, mientras que en el Reglamento que se analiza quedó a cargo de los Intendentes.¹⁰⁵

Sin embargo, ello no duró mucho tiempo dado que el 19 de marzo de 1823 Iturbide abdicó al trono, forzado por el descontento que originó su intento de disolver al Congreso, órgano que una vez celebradas las elecciones, elaboró el acta que dio origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de octubre de 1824,¹⁰⁶ en la que también se adoptó el principio de división de poderes al instaurar tres órganos supremos: el Presidente como titular del Poder Ejecutivo; el Congreso General integrado por las Cámaras de

¹⁰⁴ La parte considerativa señalaba: *“Porque la Constitución española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado; [...] el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio [...] mientras que se forma y sanciona la constitución [...] La Junta nacional instituyente acuerda sustituir a la expresada Constitución...”*. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano [En línea] Disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reglamento_Provisional_Politico_del_Imperio_Mexicano; 15 de septiembre de 2015, 14:23 hrs.

¹⁰⁵ *Ibidem*, artículos 81 a 83.

¹⁰⁶ *Vid.* MÁRQUEZ, Daniel, *op. cit.*, pp. 513 y 514.

Diputados y de Senadores, como depositarias del Poder Legislativo; y el Poder Judicial de la Federación, integrado por una Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito;¹⁰⁷ quedando a cargo de estas tres últimas instituciones exclusivamente, la atribución de resolver cualquier tipo de controversias, incluidos los asuntos relacionados con la administración pública, conforme al sistema judicialista o anglosajón importado de la Constitución Norteamericana.¹⁰⁸

En efecto, se afirma que el control de la legalidad de los actos de la administración pública (incluidos los relacionados con la materia tributaria) quedó en manos del Poder Judicial, dado que en la referida Constitución se facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer de “...*las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes*”, así como de las causas de los empleados de hacienda y justicia de la federación;¹⁰⁹ mientras que a los Tribunales de Circuito se les delegó la atribución de resolver “...*las causas civiles en que esté interesada la federación...*”, cuando el valor del negocio sobrepasara los quinientos pesos y a los Juzgados de Distrito en los casos que no excedieran dicho monto.¹¹⁰

Cabe aclarar que las controversias de carácter administrativo, no quedaron excluidas de las “causas civiles” a que hacía referencia dicha Constitución, pues debe recordarse que en esta etapa aún no se reconocía la autonomía de aquella rama del derecho, sino que fue a mediados del siglo XIX que comenzó a desarrollarse de forma especializada, primeramente en Francia por el jurista M. F. Laferriere, al que se considera el padre del Derecho Administrativo,¹¹¹ mientras que en México su estudio inició en 1851, cuando

¹⁰⁷ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824: artículos 6, 7, 74 y 123. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/35.pdf>; 12 de enero de 2016, 18:39 hrs.

¹⁰⁸ Vid. MARTÍNEZ LARA, Ramón, *op. cit.*, pp. 85 y 86; véase también LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

¹⁰⁹ Constitución de 1824, *op. cit.*, artículo 137, fracciones II y V inciso sexto.

¹¹⁰ *Ibidem*, artículos 142 y 143.

¹¹¹ GARCÍA VILCHES, Julio Ramón, *et al.* “El Derecho Administrativo en el Siglo XXI”, artículo consultable en la obra coordinada por FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Perspectivas del Derecho

Don Teodosio Lares comenzó a impartir cátedra en esta materia, publicando al año siguiente la obra titulada “Lecciones de Derecho Administrativo”.¹¹²

Las ideas expresadas por los autores mencionados y los que siguieron sus pasos, contribuyeron a que paulatinamente, durante el siglo XX, se fueran desarrollando diversos principios exclusivamente aplicables a la administración pública, así como también a la separación y sistematización de las normas que regulan la actuación de los órganos que la componen, para quedar integradas en lo que se conoce como Derecho Público.¹¹³

Lo anterior demuestra que al emitirse la Constitución de 1824, el legislador no pretendió excluir las controversias de naturaleza administrativa, en tanto que no se distinguía aun esta rama del derecho; sino que consideró que los actos de la administración pública -incluidos los relativos a la materia fiscal- podían ser analizados por los tribunales ordinarios del Poder Judicial de la Federación, al estimar que las “causas civiles” no sólo nacen de obligaciones entre particulares, pues también incluyen las que tiene el individuo con la sociedad como es la de pagar impuestos,¹¹⁴ o las que tiene el Estado con el gobernado, como la debida prestación de servicios públicos.

Por otra parte, cabe precisar que con la entrada en vigor de esta Constitución, el juicio de residencia desapareció de la vida jurídica nacional, y no obstante que el artículo 164 de ese ordenamiento establecía que el Congreso “...*dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución...*”, lo cierto es que respecto a los servidores públicos, la atención se centró en vigilar el manejo de los recursos públicos y en castigar los ilícitos penales en que pudieran incurrir, dejando de lado el control del ejercicio de la

Administrativo en el Siglo XXI-Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002, p. 145.

¹¹² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. “Surgimiento y Desarrollo del Derecho Administrativo en México”, artículo consultable en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *et al.*, El Derecho en México, dos siglos (1810-2010), *op. cit.*, p. 59.

¹¹³ GARCÍA VILCHES, Julio Ramón, *op. cit.*, pp. 146 a 149.

¹¹⁴ *Vid.* ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, pp. 48 y 49.

función pública como tal, lo cual perduró hasta el año de 1857, como se analizará posteriormente.¹¹⁵

En efecto, dentro de los ordenamientos que posteriormente emitió el Congreso destaca la Ley del 21 de mayo de 1831, en la que se estableció que los contadores y tesoreros de las distintas unidades de la administración pública, se encargarían de firmar los libros y autorizar liquidaciones de manera conjunta, por lo que en caso de advertirse alguna irregularidad en el manejo de los fondos, se harían acreedores a una responsabilidad mancomunada, otorgándose acción popular a los ciudadanos para que denunciaran cualquier malversación que advirtieran respecto a los recursos públicos.

1.10.- Bases y Leyes Constitucionales, y Bases Orgánicas.

La Constitución Federal de 1824 tuvo vigencia ininterrumpida hasta el 23 de octubre de 1835, cuando se promulgaron las Bases Constitucionales integradas por 14 artículos, en los que se estableció de manera general: la forma de gobierno, la división del territorio en Departamentos (característicos del gobierno centralista de esa época, que sustituyeron a los Estados soberanos e independientes que el gobierno federalista había instaurado en la citada Constitución) y la organización de los poderes supremos; aspectos que serían desarrollados por las Leyes Constitucionales correspondientes.

Siendo importante destacar el contenido de los artículos 7 y 14 de dichas Bases, en los que se determinó, por una parte, que el Poder Judicial sería ejercido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y jueces que determinara la ley respectiva y, por otra, que una ley sistematizaría la hacienda pública, organizaría “...*al tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo.*”¹¹⁶

Así, el 30 de diciembre de 1836 se expidieron las Siete Leyes Constitucionales en las que se reglamentaron algunos de los puntos antes

¹¹⁵ *Vid., infra* pp. 40 y 41

¹¹⁶ Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/bas1835.pdf>, 10 de febrero de 2016, 19:40 hrs.

precisados, de las cuales es relevante la Ley Quinta dado que creó los: Juzgados subalternos de primera instancia, para el despacho de todas las “causas civiles” y criminales, salvo en los asuntos reservados a otra autoridad judicial; Tribunales de Hacienda para el conocimiento de los asuntos en materia tributaria; Tribunales Superiores de los Departamentos, que conocerían en segunda y tercera instancia de los asuntos resueltos por los jueces subalternos, así como también en primera y segunda instancias, de las controversias civiles en las que estuvieran implicados los Gobernadores de los Departamentos¹¹⁷ y; la Corte Suprema de Justicia como máximo representante del Poder Judicial.

Este Órgano Supremo conocía de los recursos de nulidad interpuestos en contra de los fallos emitidos por los Tribunales Superiores en tercera instancia; de los negocios civiles promovidos contra los Gobernadores de los Departamentos en tercera instancia y; desde primera instancia, de las causas civiles en las que figuraran como actores o demandados el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, entre otros altos funcionarios, así como de las controversias relacionadas con los contratos (de obra pública) celebrados por el Supremo Gobierno (poder ejecutivo).¹¹⁸

Mientras que por diversa Ley del 14 de marzo de 1838, se creó al Tribunal de Revisión de Cuentas y la Contaduría Mayor, de los cuales este último órgano se encargaba de fiscalizar el manejo de los recursos públicos y, en caso de advertir irregularidades, remitía las constancias al mencionado Tribunal para que el o los funcionarios implicados comparecieran ante él, con lo que iniciaba la fase contenciosa en la que el Tribunal resolvía si había existido o no un indebido ejercicio de los recursos del erario y, en su caso, imponía de las sanciones a que hubiera lugar, fallo que podía ser apelado por el afectado.¹¹⁹

Por otra parte, las “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, fueron aprobadas por el Congreso el 12 de junio de 1843 y

¹¹⁷ Leyes Constitucionales, Ley Quinta del Poder Judicial de la República: artículos 1°, 18, 22 y 25. [En línea] Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>, 26 de febrero de 2016, 18:50 hrs.

¹¹⁸ *Ibidem*, artículos 1°, 12, fracciones III, IV, VI y XI.

¹¹⁹ MÁRQUEZ, Daniel, *op. cit.*, p. 521.

publicadas el 14 siguiente por Antonio López de Santa Anna; ordenamiento en el que si bien se realizaron algunas modificaciones en la estructura gubernamental, quedó prácticamente intocada la conformación y atribuciones de los órganos jurisdiccionales mencionados en el presente acápite.¹²⁰

Conforme a lo anterior resulta claro que durante esta etapa, el control de la legalidad de los actos administrativos quedó a cargo de los Juzgados Subalternos y Tribunales Superiores, que conocían de los asuntos del orden común, mientras que el control de la administración pública respecto al manejo de recursos del erario y la impartición de justicia en materia tributaria, fueron otorgados a los Tribunales especializados en dichas materias; siendo la Corte Suprema de Justicia la que conocía en última instancia de todo tipo de controversias.

1.11.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Aprobada por el Congreso el 18 de mayo del año en cita y publicada tres días después, dicha Acta reestableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, con lo que quedaron insubsistentes las modificaciones realizadas a través de las Bases Constitucionales anteriormente analizadas y reaparecen en el panorama jurídico nacional, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito que, junto con la Suprema Corte de Justicia, se encargaban de tramitar y resolver las controversias en materias administrativa y fiscal.¹²¹

Sin embargo, debe señalarse que a través de este ordenamiento se introdujeron algunas modificaciones a la Carta fundamental, de las cuales importa destacar las contempladas en los artículos 5 y 25, en los que se dispuso que a través de una ley se establecerían las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, así como los medios para hacerlas efectivas y asegurar el respeto a los derechos humanos; así como también que los tribunales podrían amparar a cualquier persona, contra ataques de los poderes

¹²⁰ Bases de Organización Política de la República Mexicana: artículos 115, 118 fracciones I, IV, XI, XII y 146. [En línea] Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>, 02 de marzo de 2016, 22:50 hrs.

¹²¹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

Legislativo y Ejecutivo, limitándose los efectos del juicio al caso particular, sin poder hacer una declaración general respecto a la ley o acto que motivara el proceso.¹²²

Como puede advertirse, el Acta en estudio constituye el primer ordenamiento mexicano en el que se hizo referencia al juicio de amparo, como un medio de defensa a través del cual los particulares podían combatir los actos de autoridad, que consideraran violatorios de derechos; institución que paulatinamente se convirtió en el cauce procesal para la impartición de justicia en materias administrativa y fiscal, manteniéndose así hasta el año de 1936, con una pequeña interrupción en 1853, tal como se verá a continuación.

1.12.- El Consejo de Estado como Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México.

Si bien es cierto que los ordenamientos y cuerpos Constitucionales analizados con anterioridad, contemplaron la existencia del Consejo de Estado (algunas veces denominado Consejo de Gobierno), dicho órgano sólo tenía atribuciones de carácter consultivo, dado que se encargaba de auxiliar al titular del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones. Sin embargo, el 15 de mayo de 1853 la citada institución sufrió una modificación substancial, con la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, por virtud de los cuales se creó una Sección de lo Contencioso dentro del citado Consejo, integrada por cinco Consejeros y un Secretario designados por el Presidente de la República.¹²³

También conocida como “Ley Lares” (en homenaje a su autor Don Teodosio Lares que, como ya se indicó, fue uno de los principales impulsores de la creación del Derecho Administrativo como disciplina autónoma), en este ordenamiento se realizó una interpretación distinta del principio de división de poderes, a semejanza de la establecida por el legislador francés en 1789, dado que prohibió que los tribunales ordinarios conocieran de los asuntos

¹²² Acta Constitutiva y de Reformas. [En línea] Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>, 13 de marzo de 2016, 19:25 hrs.

¹²³ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, pp. 54 y 55.

relacionados con la administración pública, al considerar que los agentes que la integran y los actos emitidos por éstos, debían ser completamente independientes del Poder Judicial,¹²⁴ pues la propia administración era quien debía juzgar su actuación, llegando incluso al grado de exigir a la autoridad judicial, para que pudiera proceder penalmente en contra los funcionarios del ejecutivo, por los delitos que hubiesen cometido en el ejercicio de sus funciones, que previamente obtuviera una autorización del citado Consejo.¹²⁵

Así, la Sección de lo Contencioso se erigió como un tribunal administrativo de justicia retenida, que al igual que su homólogo francés que sirvió de base y modelo, quedó formalmente situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo,¹²⁶ correspondiéndole conocer de los asuntos relacionados con: obras públicas; contratos celebrados por la administración; rentas nacionales; actos en materia de policía, agricultura, comercio e industria que tuvieran por objeto el interés general; explicación y ejecución de actos administrativos, cuando no fuera necesaria la aplicación del derecho civil.¹²⁷

Es de resaltar que conforme a los artículos 7 de la Ley, y 67 a 70 de su Reglamento,¹²⁸ previo a que se iniciara el juicio ante la referida Sección, era necesario agotar la etapa conciliatoria, en la cual el particular debía presentar ante el Ministro del ramo (hoy Secretario de Estado) relacionado con la materia del acto que se pretendía impugnar, una memoria en la que se indicaban los fundamentos y motivos del reclamo,¹²⁹ así como las pruebas a ofrecer;

¹²⁴ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. "Evolución y situación actual del Contencioso Administrativo Federal en México", artículo consultable en la obra coordinada por FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y OTERO SALAS, Filiberto. Justicia Contenciosa Administrativa-Congreso Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2013, p. 833.

¹²⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésima octava edición revisada y actualizada por FRAGA Manuel, Porrúa, México, 1998, p. 448.

¹²⁶ MARTÍNEZ LARA, Ramón, *op. cit.*, pp. 91 y 92.

¹²⁷ RIVERA MONTES DE OCA, Luis. "Evolución del Procedimiento Administrativo en México", artículo consultable en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *et al.*, El Derecho en México, dos siglos (1810-2010), *op. cit.*, p. 472.

¹²⁸ Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento. [En línea] Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/83/ntj/ntj10.pdf>, 15 de marzo de 2016, 10:25 hrs.

¹²⁹ FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 449.

momento a partir del cual las partes contaban con un plazo de treinta días, para llegar a un acuerdo que solucionara el conflicto.

Transcurrido dicho plazo sin que se lograra un arreglo, la memoria se tenía como escrito de demanda y se remitía al Consejo de Estado para dar inicio a la fase contenciosa, quien ordenaba correr traslado de dicho escrito al Procurador General, como órgano encargado de la defensa jurídica de la administración pública, otorgándole el término de veinte días para que formulara la contestación respectiva y ofreciera pruebas, abriéndose a continuación un periodo de treinta días para el desahogo de estas últimas y, posteriormente, otro más de seis días para que las partes formularan sus respectivos alegatos, debiendo la Sección de lo Contencioso emitir el fallo correspondiente dentro de los quince días siguientes.¹³⁰

Por otra parte, el Reglamento de referencia establecía cuatro diferentes recursos o medios de defensa, a saber: el de apelación, que procedía en contra de la sentencia definitiva, para impugnar los fundamentos y motivos contenidos en la misma; el de aclaración, a efecto de subsanar las incongruencias, contradicciones o ambigüedades que pudiera contener el fallo; el de nulidad, para impugnar las violaciones de procedimiento y; el de revisión, que procedía contra las sentencias dictadas en juicios seguidos en rebeldía.¹³¹

Cabe señalar, por una parte, que los asuntos de cuantía igual o menor a cien pesos, eran resueltos por la Sección de lo Contencioso a través de un procedimiento oral, que se regía por los principios de concentración, inmediación y ausencia de recursos; y por otra, que además de la multicitada Sección, en esta etapa se crearon Juzgados y Tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial, esto mediante la Ley Orgánica del 20 de septiembre de 1853, que conocían en primera y segunda instancia, respectivamente, de las controversias en materia fiscal en las que era necesario

¹³⁰ MARTÍNEZ LARA, Ramón, *op. cit.*, pp. 92 a 94.

¹³¹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

interpretar disposiciones civiles (como en los casos de herencia), así como de los conflictos entre particulares en los que el fisco tuviere interés o crédito.¹³²

De ahí que, mientras la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado conocía de los asuntos de carácter exclusivamente administrativo o fiscal, los Juzgados y Tribunales del Poder Judicial resolvían todos aquellos litigios en los que, si bien se impugnaban actos relacionados con estas materias, para resolverlos era necesario aplicar los principios del derecho común; los cuales en muchas ocasiones no resultaban fáciles de distinguir, lo que provocó que constantemente existieran conflictos competenciales entre dichos órganos, que eran solucionados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.¹³³

Aun cuando la referida Sección de lo Contencioso constituye el antecedente más importante en México, de los actuales Tribunales de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que dicha institución tuvo una vida muy corta pues durante la Revolución de Ayutla, que tuvo por objeto derrocar al dictador Antonio López de Santa Anna, se expidieron las “Leyes de Reforma” que consistieron en diversos ordenamientos a través de los cuales se dejaron sin efectos los actos de gobierno emitidos por este personaje, *verbi gratia*, la Ley Juárez emitida el 23 de noviembre de 1855, en cuyos artículos 42 y 77 se determinó la supresión de los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y los militares, dejando además insubsistentes las disposiciones dictadas desde 1853 sobre la administración de justicia.¹³⁴

Así, se adoptó de nueva cuenta el sistema judicialista dado que el contencioso administrativo federal, quedó dentro de la esfera de competencia de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, como se encontraba antes de la emisión de la Ley Lares,¹³⁵ es decir, en

¹³² *Ibidem*, pp. 57 a 59.

¹³³ Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, *op. cit.*, artículo 6.

¹³⁴ Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, también conocida como Ley Juárez. [En línea] Documento digitalizado disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/275/1/images/LR_jalvarez25.pdf, 22 de marzo de 2016, 16:13 hrs.

¹³⁵ *Ibidem*, artículos 1º, 10, fracción IV, 30 y 31.

términos de lo que disponía al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, anteriormente analizada.

Una vez que Santa Anna abandonó el poder (9 de agosto de 1855), el Presidente Ignacio Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se reiteró lo establecido en la Ley Juárez, por lo que la resolución de controversias en materia fiscal y administrativa a nivel federal, siguió a cargo de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.¹³⁶

1.13.- El control interno de la administración pública y el control de legalidad de sus actos, a partir de la Constitución Federal de 1857.

La Constitución de la República Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1857 y publicada el día 12 siguiente, al igual que los ordenamientos que le antecedieron, dividió el poder supremo en tres y prohibió expresamente que dos o más se reunieran en una sola persona; de los cuales el Poder Judicial regulado en el Título III, Sección Tercera, que se integraba por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Distrito y de Circuito, era el que se encargaba de forma exclusiva de ejercer la función jurisdiccional.¹³⁷

En relación con el contencioso administrativo, dispuso en las fracciones I y III, del artículo 97, que correspondía a los tribunales de la federación conocer de “...las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.”, así como de “...aquéllas en que la federación fuere parte.”, mientras que conforme a los artículos 101, fracción I y 102, estaban facultados para resolver toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad, que violaran garantías individuales, estableciendo que el juicio respectivo se seguiría a petición de parte agraviada, a través del procedimiento que determinaría la ley correspondiente, cuya sentencia se limitaría a proteger y

¹³⁶ Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, artículos 97 y 98, 2ª parte. [En línea] Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>, 22 de marzo de 2016, 17:25 hrs.

¹³⁷ Constitución de la República Mexicana de 1857, artículos 50 y 90. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf>, 22 de marzo de 2016, 19:12 hrs.

amparar a los individuos particulares que hubieran participado en el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto impugnado.

Así, la resolución de controversias en materias fiscal y administrativa quedó a cargo de los órganos integrantes del Poder Judicial, quienes inicialmente resolvían dichos asuntos a través del procedimiento ordinario, que también servía para dilucidar los conflictos entre particulares y a partir del 30 de noviembre de 1861, fecha en que fue emitida la Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución, aquéllas fueron tramitadas por la vía del juicio de amparo,¹³⁸ que era plenamente procedente dado que los particulares argumentaban que con su actuación, las autoridades de la administración pública violaban la garantía de legalidad, establecida en el artículo 16 de la referida Constitución, que a la letra establecía: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”*.

Por otra parte, es de destacar el contenido del artículo 72, fracción XXIX, de la Constitución que se analiza, que volvió a dar vida y existencia jurídica a la Contaduría Mayor, que desapareció al reestablecerse la vigencia de la anterior Constitución de 1824; sin embargo, también debe señalarse que dicho órgano no reapareció con todas las facultades y autonomía que originalmente le fueron concedidas, mediante la Ley del 14 de marzo de 1838 anteriormente comentada,¹³⁹ pues en el Decreto de 10 de febrero de 1857 el legislador estableció que dependería de la Cámara de Diputados y sus atribuciones serían únicamente de glosa documental, mientras que el examen de las cuentas relacionadas con los recursos públicos, quedó a cargo de la Tesorería General.

Lo anterior mereció la crítica de algunos políticos de esa época, como Don Guillermo Prieto, quien se manifestó en el sentido de que para solucionar la grave desorganización de la hacienda pública, era necesario que se dotara de

¹³⁸ Vid. FRAGA, Gabino, *op. cit.*, pp. 452 a 455.

¹³⁹ Vid., *supra* p. 33.

mayores atribuciones a la Contaduría Mayor, a efecto de que ésta junto con un Tribunal de Cuentas, verificaran las responsabilidades de los funcionarios en cuanto al ejercicio de recursos públicos, lo cual sería el resorte más enérgico de la moralidad administrativa; órganos que a su juicio debían ser autónomos de la Cámara de Diputados, en tanto que éste cuerpo colegiado era variable en sus individuos y sólo unos cuantos tenían conocimientos respecto al manejo presupuestario.¹⁴⁰

La Constitución de 1857 también guarda relevancia por cuanto hace al control de la administración, dado que en su Título IV contempló la responsabilidad de los servidores públicos por el ejercicio indebido de sus atribuciones, lo cual no se hacía desde las Constituciones de Cádiz o de Apatzingán; responsabilidad que era independiente de la relacionada con el manejo de recursos públicos (actualmente denominada resarcitoria), o de la responsabilidad de carácter penal, y que al encontrarse referida exclusivamente a los altos funcionarios, era sustanciada por el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.¹⁴¹

Ahora bien, durante la intervención francesa, específicamente el 10 de abril de 1864, Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México, que le fue ofrecida por los conservadores inconformes con el gobierno implantado por la Constitución de 1857 y exactamente un año después, dicho Emperador expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual en su artículo 14 contemplaba la creación de un Consejo de Estado que a semejanza del francés anteriormente analizado, constituiría un tribunal de lo contencioso administrativo, de ahí que en la ley que sobre esta materia se expidió el 1° de noviembre de 1865, se prohibía a la autoridad judicial conocer de controversias administrativas, entre las cuales se encontraban los asuntos que procedieran de

¹⁴⁰ MÁRQUEZ, Daniel, *op. cit.*, pp. 530 y 531.

¹⁴¹ La Constitución de la República Mexicana de 1857, *op. cit.*, en el artículo 103 disponía que “Los diputados del congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.”

algún acto administrativo, o en los que el particular reclamara un derecho preexistente supuestamente violado por la administración pública, sus agentes o los que obraran en su nombre; quedando excluidos los actos de gobierno, la impugnación de normas jurídicas, así como lo relativo al cumplimiento de contratos celebrados por la administración, cuestión esta última que quedó reservada a los órganos del Poder Judicial.¹⁴²

Cabe destacar que el Estatuto y la Ley en estudio, constituyen un antecedente meramente documental de los actuales tribunales de lo contencioso administrativo, ya que carecieron de eficacia jurídica al no haberse podido aplicar en la práctica, pues una vez que los franceses fueron expulsados en el año de 1867, el Presidente Benito Juárez reestableció la Constitución de 1857 y las “Leyes de Reforma”,¹⁴³ de donde se sigue que el sistema judicialista operó durante la intervención francesa y hasta el año de 1936, ya que desde la expedición de la primera Ley de Amparo antes señalada,¹⁴⁴ este juicio del que conocían los órganos del Poder Judicial, fue el cauce procesal utilizado para ejercer el control de legalidad de la actuación de las autoridades fiscales y administrativas.

1.14.- La Constitución de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, que inicialmente era un proyecto de reforma a la Constitución de 1857, fue elaborada por el Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza y promulgada el 5 de febrero de 1917, para entrar en vigor el día 1° de mayo de ese mismo año;¹⁴⁵ ordenamiento en el que también se contempló el principio de división de poderes (artículo 49), entre los que se encuentra el Poder Judicial de la Federación, que inicialmente estaba compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por los Tribunales de Circuito y de Distrito; lo

¹⁴² ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, pp. 60 y 61; véase también RIVERA MONTES DE OCA, Luis. *op. cit.*, p.480.

¹⁴³ MÁRQUEZ, Daniel, *op. cit.*, pp. 532 a 534.

¹⁴⁴ *Vid.*, *supra* p. 39.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 542.

cual se modificó a través de diversas reformas para quedar integrado por la referida Corte Suprema, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como por los Juzgados de Distrito.¹⁴⁶

Ahora bien, cabe recordar que en el artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, se regulaban las atribuciones de los órganos que integraban al Poder Judicial de la Federación, para resolver en la vía ordinaria “...*las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales...*”, lo cual quedó integrado en el artículo 104, fracción I, de la Constitución de 1917; pero con una modificación substancial, dado que se restringió el tipo de controversias a las “...*del orden civil o criminal...*”, de donde resulta que la voluntad del Constituyente fue que los conflictos en materia administrativa y fiscal, no fueran tramitados a través de procedimientos ordinarios, dado que a diferencia de la normatividad vigente antes de 1853, en los que la expresión “causas civiles” contemplaba esas materias, al emitirse la Carta Fundamental en vigor, ya se tenía conciencia de la autonomía de estas áreas de derecho y de que los conflictos relacionados con ellas, debían substanciarse por medio del juicio de amparo, considerado en ese momento como la vía más idónea, debido a las características de los sujetos que intervienen en el proceso.

Asimismo, esta Constitución dio paso a una interpretación elástica del principio de división de poderes, ya que por ejemplo, la fracción VI del artículo 76, facultaba al Senado de la República para erigirse en gran jurado, a efecto de conocer de los delitos oficiales cometidos por altos funcionarios señalados expresamente en la propia carta fundamental; de donde se sigue que si bien a cada uno de los órganos supremos les fue otorgado el ejercicio directo de uno de los tres poderes, ello no implica que no puedan ejercer de forma secundaria los otros dos, siempre y cuando así lo permita el propio texto constitucional.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, artículo 94 reformado por última ocasión el 11 de junio de 1999.

¹⁴⁷ Vid. LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.*, p. 85.

Aunado a lo anterior, es de señalar que la Constitución en estudio al igual que la de 1857, contiene un apartado especial relativo a las responsabilidades de servidores públicos, en el que se prevé de manera más concreta la responsabilidad administrativa, generada con motivo de actos u omisiones que afecten intereses públicos y el buen despacho de los negocios encomendados; pero a diferencia de su antecesora, la nueva carta fundamental ya abarca a todas las personas que ocupen cargos de autoridad y no sólo a los de más alto rango, siendo el Congreso quien se encargaría de emitir la ley, en la que se establecieran las infracciones que pueden generar este tipo de responsabilidad, (lo que realizó a través de las Leyes de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940 y 1979); además de que ya no se prevé la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de algún órgano del Poder Judicial de la Federación, en la determinación de este tipo de responsabilidades, y menos aún en la de altos funcionarios pues, como ya se dijo, esos casos eran del conocimiento del gran jurado constituido por el Senado de la República.¹⁴⁸

Por otra parte, es de señalar que a partir de la Constitución de 1917 han ocurrido diversas transiciones, respecto a la autoridad encargada de fiscalizar el manejo de los recursos hacendarios, ya que inicialmente dicha facultad quedó a cargo del Departamento de Contraloría, creado en la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de ese mismo año; órgano que fue sustituido en 1933 por la Tesorería de la Federación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; atribuciones que fueron divididas a partir de 1936, dado que la Dirección General de Egresos se encargaba de la fiscalización, mientras que la Contaduría de la Federación (ambas dependientes de esa misma Secretaría), era quien imputaba las responsabilidades a que hubiera lugar.¹⁴⁹

Continuando con el estudio del contencioso administrativo, es de señalar que en 1924 se instauró dentro de la administración pública, la Junta Revisora

¹⁴⁸ Artículos 108 y 111 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁹ *Vid.*, MÁRQUEZ, Daniel, *op. cit.*, pp. 544 a 546.

del Impuesto Sobre la Renta¹⁵⁰ y el Jurado de Penas Fiscales,¹⁵¹ facultados para substanciar los recursos administrativos de inconformidad o revisión, que interpusieran los contribuyentes contra la calificación de las declaraciones, o las sanciones impuestas por la autoridad fiscal, respectivamente; con lo cual el legislador instituyó medios de defensa que podían ser resueltos por autoridades diversas de la judicial, lo que posteriormente serviría de sustento para crear el Tribunal Fiscal de la Federación.

La constitucionalidad de estos recursos administrativos fue implícitamente reconocida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante tesis aisladas¹⁵² en las que determinó que era necesario agotarlos, previo a la interposición del juicio de amparo y que los órganos encargados de su tramitación, al emitir la resolución correspondiente, debían interpretar la ley y no aplicarla de forma mecánica.

Asimismo, es de señalar que a través de la Ley de la Tesorería de la Federación, expedida el 10 de febrero de 1927, se estableció el juicio de oposición para impugnar ante el Poder Judicial (pero en una vía distinta al juicio de amparo), los actos realizados por las autoridades fiscales dentro del procedimiento económico-coactivo, el cual debía interponerse ante el Juzgado de Distrito correspondiente, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiera garantizado el interés fiscal; en el que la persona afectada con dichos actos podía hacer valer única y exclusivamente, que no era deudora del crédito, que éste ya se había extinguido o que el monto era inferior al reclamado por la autoridad.¹⁵³

¹⁵⁰ En la “Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos...” expedida el 21 de febrero de 1924; Junta que subsistió en el artículo 40 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta emitida el 18 de marzo de 1925. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2791/10.pdf>, 25 de marzo de 2016, 22:35 hrs.

¹⁵¹ Instituida por virtud de la Ley para la Calificación de Infracciones a la Leyes Fiscales de 8 de abril de 1924. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2791/14.pdf>, 25 de marzo de 2016, 23:10 hrs.

¹⁵² Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomos XXV y XXIX, página 110 y 1148, números de registro 338572 y 279431, de rubros: AMPARO ADMINISTRATIVO y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, respectivamente; véase Anexo 1.

¹⁵³ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M, *et al.*, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

1.15.- Creación del Tribunal Fiscal de la Federación y su transición al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Aunque los recursos administrativos y el juicio de oposición apenas comentados, fueron una innovación en los medios de defensa con que contaban los particulares, el juicio de amparo siguió considerándose como el cauce procesal más efectivo, para combatir los actos emitidos por la administración pública, los cuales eran analizados principalmente a la luz de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales; sin embargo, esta idea paulatinamente fue transformándose dado que, como lo explica Gabino Fraga,¹⁵⁴ una parte de la comunidad jurídica comenzó a criticar la eficacia de ejercer el control de legalidad de dichos actos, a través de una vía de protección constitucional.

Lo anterior evidenció la necesidad de instituir un procedimiento distinto de los aplicados hasta ese momento, en el que se pudiera analizar la actuación de la administración pública, bajo los principios que son aplicables exclusivamente a este tipo de asuntos y en el que fuera posible ponderar adecuadamente, los intereses que en cada caso deben perseguir las autoridades; razón por la que el 27 de agosto de 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas, en ejercicio de sus facultades extraordinarias, expidió la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 siguiente, creando así al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual si bien fue organizado a semejanza del Consejo de Estado francés, dado que también se encontraba formalmente adscrito al Poder Ejecutivo, se distingue de éste ya que el referido Tribunal surgió como un organismo de justicia delegada, pues estaba facultado para dictar sus fallos con absoluta independencia de las autoridades a las que juzgaba.¹⁵⁵

Este ordenamiento y el Código Fiscal de la Federación que lo sustituyó, expedido el 30 de diciembre de 1938, regularon la forma de tramitar el proceso que era sumario y se regía bajo los principios de oralidad, concentración y

¹⁵⁴ Cfr. FRAGA, Gabino, *op. cit.*, pp. 456 y 475

¹⁵⁵ TREVIÑO GARZA, Adolfo. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Porrúa, México, 1997, p. 15.

ausencia de recursos ordinarios, dado que sólo el particular tenía a su disposición el juicio de amparo para combatir el fallo; así como también contemplaron la estructura orgánica del Tribunal, que estaba integrado por quince Magistrados distribuidos en cinco Salas con sede en el entonces Distrito Federal, que aumentaron a veintiuno repartidos en siete Salas, de conformidad con el decreto publicado el 28 de diciembre de 1946, quienes también podían sesionar en Pleno para resolver los asuntos de mayor importancia; siendo que la competencia de dicho órgano se limitaba al conocimiento de asuntos exclusivamente en materia fiscal, incluidos el juicio de lesividad y las controversias en las que se impugnara alguna resolución negativa ficta.¹⁵⁶

Cabe señalar que desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación fue calificado de inconstitucional, por los que consideraban que el juicio de amparo era la única vía en la que se podía ejercer el control de legalidad, sobre la actuación de la administración pública; y si bien al expedirse la Ley de Justicia Fiscal y el citado Código, no existía artículo alguno en la Constitución que hiciera alusión a los tribunales de lo contencioso administrativo, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la existencia del Tribunal, como un órgano jurisdiccional, al resolver un conflicto competencial suscitado entre una de las Salas que lo integraban y un Juzgado de Distrito.¹⁵⁷

La duda sobre la constitucionalidad del Tribunal se aclaró el 30 de diciembre de 1946, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto a través del cual se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, del artículo 104 Constitucional, en el que se reconoció de manera implícita la existencia de tribunales administrativos fuera de la esfera del Poder Judicial, dado que se facultó a la Suprema Corte para conocer de los recursos interpuestos contra las sentencias emitidas por dichos tribunales, siempre que estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Vid. LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.*, pp.90 a 97.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 86.

¹⁵⁸ MARTÍNEZ LARA, Ramón, *op. cit.*, p. 96.

En diciembre de 1961 aumentó a veintidós el número de Magistrados que componían el Tribunal, a efecto de que el Presidente no integrara Sala¹⁵⁹ y, posteriormente, el 19 de enero de 1967 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código Fiscal y la Ley Orgánica del multicitado Tribunal, los cuales entraron en vigor el día 1 de abril del año en cita, por lo que a partir de ese momento las atribuciones y la estructura de dicho órgano quedaron contenidas en este último ordenamiento, mientras que las disposiciones sustantivas y procedimentales fueron establecidas en el Código de referencia.

Es de destacar que este último ordenamiento ya contemplaba un capítulo de recursos entre los que se encontraba el de reclamación, por medio del cual las partes podía impugnar acuerdos de trámite, tales como la admisión o desechamiento de la demanda o de alguna prueba, mientras que en relación con la sentencia definitiva, era el recurso de queja el único medio ordinario que podía interponer el particular, por violación a la jurisprudencia emitida por el propio Tribunal, mientras que la autoridad podía interponer ésta o el recurso de revisión, que era substanciado por el Pleno de dicho órgano y, en caso de que la autoridad estuviera inconforme con esta última resolución, podía impugnarla a través del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debiendo tratarse en ambos casos de un asunto de importancia y trascendencia, o en el que la cuantía fuera superior a quinientos mil pesos.¹⁶⁰

Asimismo, cabe resaltar que con la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica el Tribunal sufrió una gran transformación, ya que mediante la ampliación de su competencia se hizo posible que ante éste se impugnaran algunos actos definitivos de naturaleza administrativa, específicamente los relacionados con las pensiones civiles y militares a cargo del erario, los relativos a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, así como lo asuntos de responsabilidades de servidores públicos, en términos de lo

¹⁵⁹ LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.*, pp.90 a 97.

¹⁶⁰ Código Fiscal de la Federación de 1967, artículos 234 a 244. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4717603&fecha=19/01/1967&cod_diario=203329, 03 de abril de 2016, 10:53 hrs.

establecido en el artículo 22 del referido ordenamiento;¹⁶¹ los cuales fueron aumentando mediante posteriores reformas.

Aunado a ello, es de destacar que el artículo 1° de dicha ley invistió al Tribunal de plena autonomía para dictar sus fallos, con lo que se separó de la esfera del Poder Ejecutivo; lo cual fue posteriormente reiterado por el legislador pero en el texto de la propia Constitución, ya que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, se reformó de nueva cuenta el artículo 104 de la carta fundamental, adicionándole un párrafo en el que se establecía que *“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito y los particulares...”*¹⁶²

Es a partir de este momento que se reconoce al Tribunal Fiscal de la Federación como un verdadero órgano jurisdiccional dotado de autonomía, lo que motivó que también se reformaran la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo, a efecto de establecer que el amparo directo sería el medio extraordinario de defensa, a través del cual los particulares podrían controvertir sus fallos, siendo que antes de la reforma constitucional comentada, los mismos eran impugnables a través del juicio de amparo indirecto, por considerar que son actos de naturaleza administrativa; mientras que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, se reformó nuevamente la fracción I del artículo 104 constitucional, estableciendo que los recursos de revisión fiscal que interpusiera la autoridad, serían resueltos únicamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁶³

El 29 de diciembre de 1976 se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por virtud de la cual se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que se facultó, entre otras cuestiones, para

¹⁶¹ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4717612&fecha=19/01/1967&cod_diario=203329, 03 de abril de 2016, 12:05 hrs.

¹⁶² MARTÍNEZ LARA, Ramón, *op. cit.* p. 96 y 97.

¹⁶³ LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.* pp. 80, 90 y 91; véase también TREVIÑO GARZA, Adolfo, *op. cit.* p. 20.

“...Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal...”,¹⁶⁴ mientras que la fiscalización del manejo de los recursos federales, continuó a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (antes Contaduría de la Federación), que en 1978 pasó a formar parte de la Cámara de Diputados, al expedirse la Ley Orgánica de dicha entidad de fiscalización.¹⁶⁵

Por otra parte, el 2 de febrero de 1978 fue publicada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1° de agosto de ese mismo año y sustituyó a la expedida en 1961; ordenamiento a través del cual se inició la desconcentración de la justicia contenciosa administrativa a todo el país, que fue dividido en once regiones de las cuales en la Metropolitana, que correspondió a la actual Ciudad de México, las siete Salas que anteriormente integraban al Tribunal se transformaron en tres Salas Regionales y una Sala Superior integrada por nueve Magistrados, mientras que en las diez regiones restantes (Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Centro, Hidalgo-México, Golfo-Centro, Pacífico-Centro, Sureste y Peninsular) que en muchos casos abarcaban más de un estado de la República, sólo se creó una Sala Regional en cada una.

Así, mientras estas Salas que se integraban por tres Magistrados, continuaron conociendo de los actos de la administración pública anteriormente señalados, pero ya no en todo el territorio nacional sino sólo dentro del territorio que abarcaba la región que les correspondía; la Sala Superior que se integraba por nueve Magistrados, tenía competencia para fijar jurisprudencia, resolver los recursos contra las resoluciones de las Salas Regionales, los conflictos competenciales que se suscitaban entre éstas, las excitativas de justicia, recusaciones, excusas o impedimentos de los Magistrados, designar el

¹⁶⁴ Artículo 32, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, [En línea] Disponible en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compil/L291276.html>, 08 de enero de 2017, 19:20 hrs.

¹⁶⁵ Artículos 1 y 3, fracciones III, IV y IX, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, [En línea] Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770470&fecha=29/12/1978, 14 de enero de 2017, 13:45 hrs.

Presidente del Tribunal que también lo es de la Sala Superior y expedir el Reglamento Interior del Tribunal.¹⁶⁶

El 31 de diciembre de 1981 fue publicado el Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de octubre de 1982 hasta la fecha, el cual en el Título VI regulaba todo lo relativo a la tramitación del juicio contencioso administrativo, que dejó de tener el carácter de oral para pasar a ser escrito, dado que se suprimió la audiencia de pruebas y resolución (en la que se leían la demanda y la contestación, se desahogaban las pruebas y las partes podían formular verbalmente sus alegatos, para que finalmente el Magistrado pronunciara la sentencia), prevista en los ordenamientos que le antecedieron; para quedar integrado el desahogo de los medios de convicción dentro de la etapa postulatoria del proceso, hecho lo cual el Magistrado Instructor debía formular el proyecto de resolución dentro de los treinta días siguientes al cierre de instrucción, mismo que podía ser aprobado por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la Sala.¹⁶⁷

Ahora bien, este Código no sólo modificó la forma en que se tramitaba el juicio contencioso administrativo, sino que también transformó al Tribunal Fiscal de la Federación en un órgano con plenitud de jurisdicción, al facultarlo para dictar sentencias para efectos, es decir, aquellas que no sólo se limitan a declarar la nulidad del acto impugnado en el juicio, sino que además pueden ordenar a la autoridad que realice diversos actos o a iniciar un procedimiento, a efecto de restituir al gobernado en el goce de sus derechos, lo cual debe cumplir en el plazo de cuatro meses.¹⁶⁸

En el año de 1982 se reformó el Título IV de la Constitución Federal, para establecer ya de manera concreta los distintos tipos de responsabilidades en

¹⁶⁶ FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 461 y 462; véase también LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.* p. 92.

¹⁶⁷ Código Fiscal de la Federación de 1981, texto original; artículos 230 a 236. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4706564&fecha=31/12/1981, 05 de abril de 2016, 14:35 hrs.

¹⁶⁸ *Ibidem*, artículo 239.

que pueden incurrir las autoridades (política, penal y administrativa),¹⁶⁹ lo que derivó en la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que se establecieron los procedimientos para hacerlas efectivas y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que actualmente se conoce como la Secretaría de la Función Pública, institución que desde ese momento ha tenido a su cargo la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa, esto es, aquella que deriva de actos u omisiones de servidores públicos, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.¹⁷⁰

En relación con la justicia contenciosa administrativa, es de señalar que el 10 de agosto de 1987 se suscitó otra importante reforma a la Constitución Federal, al trasladar la facultad de crear tribunales administrativos al artículo 73, fracción XXIX-H, quedando así comprendida dentro de las atribuciones del Congreso de la Unión; mientras que el multicitado recurso de revisión quedó contemplado dentro de la fracción I-B, del artículo 104 constitucional, pero con la salvedad de que el mismo ya no sería resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino por los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo los casos de importancia y trascendencia, lo cual fue reiterado en la posterior reforma a la Ley de Amparo, publicada el 5 de enero de 1988.¹⁷¹

El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el multicitado Diario Oficial, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor a partir del 1° de enero del año siguiente, la cual en su Capítulo III regulaba la integración de la Sala Superior, estableciendo que además del Pleno que ahora

¹⁶⁹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787349&fecha=28/12/1982, 08 de enero de 2017, 21:15 hrs.

¹⁷⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982, 08 de enero de 2017, 22:40 hrs.

¹⁷¹ LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.* p. 88; véase también TREVIÑO GARZA, Adolfo, *op. cit.* p. 20.

se integraría por once Magistrados, diez de éstos funcionarían también en Secciones (Primera y Segunda) compuestas de cinco Magistrados cada una, con excepción del Presidente del Tribunal, que sólo formaría parte del Pleno; de los cuales las Secciones podían conocer de la impugnación de actos en materias específicas, como los son Acuerdos o Tratados Internacionales en materia comercial o para evitar la doble tributación, mientras que el Pleno resolvía por atracción, los asuntos en los que debía interpretarse por primera vez algún precepto legal o reglamentario hasta fijar jurisprudencia, y ambos órganos podían atraer los asuntos que se consideraran de importancia y trascendencia.¹⁷²

Asimismo, es importante señalar que al expedirse dicha Ley, también se realizó una adición al Código Fiscal de la Federación, a través de la cual se instituyó el recurso de apelación dentro del juicio de nulidad, como un medio ordinario de defensa con que contaban las autoridades para impugnar las sentencias definitivas emitidas por las Salas Regionales, así como aquellos actos en los que se decretara o negara el sobreseimiento, cuando la cuantía del asunto superara el equivalente a doscientas veces el salario mínimo elevado al año, se considerara de interés y trascendencia, y hubiera sido emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o tuviera relación con las materias de responsabilidades de servidores públicos o de aportaciones de seguridad social, pudiendo también impugnarse las violaciones de procedimiento que trascendieran al sentido de la sentencia combatida; siendo improcedente dicho recurso, cuando la resolución hubiera sido emitida aplicando una jurisprudencia sustentada por el Poder Judicial de la Federación.¹⁷³

Dicha instancia debía interponerse dentro de los veinte días siguientes a aquél en que se hubiera notificado la sentencia o acto impugnado, mediante oficio que se presentara directamente ante la Sala Superior, cuyas Secciones se encargarían de resolverlo, previo traslado que se corría al particular para que

¹⁷² *Vid.* Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995, artículos 16 y 20. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990812&fecha=15/12/1995, 06 de abril de 2016, 13:12 hrs.

¹⁷³ Artículo 245 del Código Fiscal de la Federación reformado el 15 de diciembre de 1995.

en un plazo igual manifestara lo que a su derecho conviniera o bien, si lo consideraba pertinente, para que interpusiera una apelación adhesiva en la que impugnara la parte de la sentencia que afectaba su interés jurídico, pudiendo ofrecerse sólo pruebas supervinientes y sin que se pudieran cambiar los fundamentos y motivos precisados en la primera instancia; debiendo emitirse la sentencia correspondiente dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, a la fecha en que estuviera integrado el expediente, en la cual podía desecharse el recurso, confirmar, modificar o revocar el fallo recurrido para que se emitiera uno nuevo u ordenar a la Sala Regional que repusiera el procedimiento.¹⁷⁴

Es importante señalar que el recurso de apelación tuvo una breve existencia dentro del juicio de nulidad, dado que fue suprimido mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, a través del cual se derogaron los artículos 245 a 247 del Código Fiscal de la Federación, que regulaban la tramitación de dicha instancia, así como 20, fracción II y 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que facultaban a las Secciones del Tribunal para resolver ese medio de defensa, así como al Secretario Adjunto de Acuerdos para admitirlo y realizar los trámites correspondientes para la integración del expediente.

Por otra parte, el 30 de julio de 1999 se suscitó una importante modificación a la Constitución Federal, toda vez que mediante Decreto publicado en esa fecha se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la carta fundamental, estableciendo que la “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación” sería la encargada del control de la administración pública, respecto al manejo de los recursos federales;¹⁷⁵ lo que derivó en la emisión de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a través de la cual se creó la Auditoría Superior de la Federación dependiente de la Cámara de Diputados, como la entidad a que hacen referencia aquellos preceptos constitucionales,

¹⁷⁴ *Ibidem*, artículos 246 y 247; así como artículo 20, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁷⁵ Decreto consultable en el Diario Oficial de la Federación, [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999, 08 de enero de 2017, 17:15 hrs.

misma que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda y que a partir de ese momento, tuvo a su cargo la determinación de la responsabilidad resarcitoria por los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal.¹⁷⁶

Por otra parte, continuando con el desarrollo histórico de la justicia contenciosa administrativa, es de señalar que mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 2000, se reformó la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de cambiar su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, facultándolo para conocer también de los juicios en los que se impugnaran resoluciones emitidas con sustento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo cual afianzó su carácter de órgano encargado de vigilar la legalidad de la actuación de la administración pública federal.¹⁷⁷

Asimismo, dicha ley fue sustituida el 6 de diciembre de 2007, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a su vez fue abrogada por la Ley Orgánica publicada el 18 de julio de 2016 actualmente en vigor, en la que de nueva cuenta se modificó la denominación de la institución que se analiza, para quedar como Tribunal Federal de Justicia Administrativa, momento a partir del cual adquirió una doble naturaleza, dado que sin perder el carácter de órgano jurisdiccional encargado de resolver controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal, pasó a formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción, quedando así facultado para imponer sanciones administrativas tanto a particulares como a servidores públicos de alto nivel jerárquico, cuando las conductas atribuidas fueran consideradas como graves; así como para determinar la responsabilidad resarcitoria de los daños y

¹⁷⁶ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065330&fecha=31/12/1969, 05 de enero de 2017, 14:30 hrs.

¹⁷⁷ “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales”, artículo Décimo y Décimo Primero, fracción III. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065189&fecha=31/12/1969, 06 de abril de 2016, 13:32 hrs.

perjuicios causados al erario, derivados del ejercicio indebido de recursos públicos federales.

Además, es importante mencionar que el 1° de diciembre de 2005, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1° de enero de 2006, la cual derogó los artículos 197 a 263, contenidos en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, en los que se encontraban reguladas la tramitación y resolución del juicio de nulidad, cuyas disposiciones pasaron, con algunas modificaciones, a la Ley en comento, que hasta el momento se encuentra vigente y será materia de análisis en el capítulo tercero del presente trabajo de investigación, de manera conjunta con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (a que se hizo referencia en el párrafo anterior), y los demás ordenamientos que rigen la actuación del Tribunal.

Sin embargo, se considera necesario destacar en este punto que, una de las modificaciones realizadas a la tramitación del juicio contencioso administrativo federal, cuando sus disposiciones se trasladaron del Código Fiscal de la Federación a la Ley que actualmente lo regula, consistió en que a partir de ese momento las sentencias interlocutorias que concedieran o negaran la suspensión definitiva, podían ser impugnadas ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, a través del recurso de reclamación, cuyo escrito debía presentarse por conducto de la Sala Regional que hubiera dictado el fallo;¹⁷⁸ mientras que en una posterior reforma, que se llevó a cabo mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, se amplió la procedencia de dicho recurso para poder impugnar las resoluciones (ya sean sentencias o acuerdos) en las que se conceda, niegue, modifique o revoque, cualquiera de las medidas cautelares previstas en la Ley, recurso que desde ese momento se resuelve por la propia Sala Regional que dicte el acto controvertido.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de diciembre de 2005, [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2100541&fecha=01/12/2005, 15 de mayo de 2017, 13:45 hrs.

¹⁷⁹ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal

CAPÍTULO 2

NOCIONES CONCEPTUALES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

2.1.- Estado de derecho.

Para brindar una explicación clara respecto a las atribuciones conferidas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en materia de control de los actos tanto de la administración pública, como de los particulares, se considera necesario definir primeramente el término “Estado de Derecho”, acepción que se compone de dos elementos fundamentales que a continuación se analizan.

2.1.1.- Derecho.

Por orden de importancia, comenzaremos explicando brevemente lo que debe entenderse por la palabra “derecho”, que es uno de los conceptos más relevantes para el área del conocimiento a la que pertenece la presente investigación, y que ha sido materia de estudio de muchos autores a lo largo de la historia; sin embargo, es importante aclarar que el análisis que se realiza respecto a ese tópico, no busca enunciar todas y cada una de las definiciones o clasificaciones que se han generado, ni establecer cuál de ellas es la más adecuada o completa, sino que su objeto radica en proporcionar algunos conceptos que serán necesarios para que el lector, cualquiera que sea su perfil o grado de estudios, pueda comprender el desarrollo de la presente obra y el sentido de las propuestas que se realizan al final de la misma.

En ese contexto, es de señalar que la palabra “derecho” tiene su raíz etimológica en el vocablo latino “*directum*” que significa, entre otras cosas, lo que está conforme a la regla, a la ley, lo que no se desvía a un lado ni otro, lo que es recto;¹⁸⁰ palabra que a su vez deriva de “*dirigere*”, que puede traducirse como enderezar, dirigir, encaminar; términos que también se relacionan con los

de Justicia Fiscal y Administrativa”. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5170635&fecha=10/12/2010, 15 de mayo de 2017, 13:32 hrs.

¹⁸⁰ MOTO SALAZAR, Efraín, *et al.* Elementos de Derecho, quincuagésima edición, cuarta reimpresión, Porrúa, México, 2012, p. 7.

latinismos “*regere*”, “*rex*” y “*rectum*”, que significan conducir, guiar o conducir rectamente.¹⁸¹

A partir de las definiciones anteriores, la doctrina ha desarrollado diversos conceptos para explicar cómo debe entenderse el término “derecho” en la actualidad, de los cuales los más persistentes han propiciado el surgimiento de una primera clasificación, que se compone de dos categorías denominadas “derecho objetivo” y “derecho subjetivo”, que engloban los sentidos fundamentales del término, cuyas notas distintivas llevan a concluir que esa palabra se relaciona al mismo tiempo con las normas jurídicas y con la noción de facultad (potestad).

En efecto, el “derecho” en su aspecto objetivo se puede definir como “...*el complejo de normas e instituciones que imperan coactivamente en una comunidad estatal (orden o sistema jurídico)...*”;¹⁸² o como “...*un conjunto de leyes o normas jurídicas, aplicables a la conducta social de los individuos...*”; o también como “...*un conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado, de éste con aquéllos y de los Estados entre sí...*”.¹⁸³ Como puede advertirse, éstas y las demás definiciones que pudieran aportarse, coinciden en que todas ellas de alguna manera aluden a las normas jurídicas (aunque se utilicen distintas expresiones para referirse a ellas), concepto que abarca desde un artículo o precepto aislado, hasta una ley o un sistema jurídico completo.

Así, es de precisar que las normas jurídicas tienen características muy particulares, que las distinguen de otros tipos de normas que pueden regular la conducta humana, las cuales son: a) bilateralidad, en tanto que su contenido afecta a dos sujetos vinculados por la misma, a saber: el activo, al que la ley le concede una facultad; y el pasivo, que tiene el deber de cubrir una determinada prestación o cumplir una obligación, correlativa a la facultad con la que cuenta

¹⁸¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, cuarta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1991, pp. 924 y 925.

¹⁸² *Ibidem*, p. 928.

¹⁸³ MOTO SALAZAR, Efraín, *op. cit.*, pp. 7 y 14.

el sujeto activo; b) exterioridad, ya que las normas jurídicas se enfocan esencialmente en regular los actos externos del individuo, y sólo se ocupa de los internos (bondad o maldad de los pensamientos e intenciones) en la medida en que sean relevantes para la colectividad; c) heteronomía, dado que el autor de la norma (legislador) y el sujeto obligado a cumplirla (gobernado) son distintos, a diferencia de la autonomía (autolegislación) con la que se determinan las reglas de la moral, en las que el autor de la norma es el mismo sujeto obligado, pues se trata de normas autoimpuestas por el individuo; y d) coercibilidad, que se traduce en la posibilidad de que la ley se cumpla en forma no espontánea, esto es, aun en contra de la voluntad del sujeto pasivo a quien puede obligarse a cumplirla.¹⁸⁴

Ahora bien, es importante hacer notar que la última de las cualidades apenas enunciadas, se encuentra íntimamente relacionada con la “coacción” que también es una característica, aunque no exclusiva, de la que participan la mayoría de las normas jurídicas; elemento que se refiere “...*al empleo de la fuerza o violencia (o miedo) sobre un individuo, para que éste haga alguna cosa...*”, y que se distingue de otras formas de violencia por su propósito específico, consistente en que el uso de la fuerza de que dispone el orden jurídico, se encuentra encaminado a hacer que el sujeto pasivo de la norma realice u omita una determinada conducta, lo cual se realiza a través de la imposición de sanciones y de la ejecución forzada; de donde resulta que a través del “derecho” se motiva o encausa el comportamiento de las personas, mediante la amenaza y la imposición de una sanción, en caso de realizarse una conducta contraria al ordenamiento.¹⁸⁵

Por otra parte, desde el enfoque subjetivo la palabra “derecho” ha sido definida como: “...*‘permisiones’ o ‘facultades’, así como ‘exigencias’ o ‘reclamos’ que se consideran jurídicamente justificados...*”; o como “...*una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo o a una clase de*

¹⁸⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima octava edición, Porrúa, México, 2005, pp. 15 a 24.

¹⁸⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, *op. cit.*, pp. 482 y 483.

individuos [...] una permisión otorgada a alguien (o algunos) para hacer u omitir cierta conducta con la garantía de protección judicial...”;¹⁸⁶ o también como “...el conjunto de facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses...”.¹⁸⁷

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que los dos enfoques desde los que se ha abordado el significado de la palabra “derecho”, se encuentran estrechamente vinculados e interrelacionados a un grado tal, que ambos se complementan entre sí, ya que el “derecho objetivo” es la norma que autoriza o faculta y el “derecho subjetivo” es la facultad o permisión propiamente dicha, la cual se encuentra jurídicamente tutelada y, por tanto, no puede existir fuera del ordenamiento jurídico.¹⁸⁸

Dicho de otra forma, mientras que la parte subjetiva se refiere específicamente a la facultad o permisión legítimamente tutelada por la ley, el aspecto objetivo alude precisamente a la norma jurídica, de la cual ya se ha dicho que sus características primordiales son, entre otras, la bilateralidad y la coercibilidad, conforme a las cuales existe un sujeto que es titular de la potestad o facultad conferida por la norma (activo), y otro que tiene el deber de respetar dicha permisión o de cumplir con la obligación que nace de ella (pasivo), siendo que para el caso de inobservancia, el sistema jurídico contempla diversos mecanismos para que el titular del permiso o facultad, obtenga el cumplimiento por parte del obligado inclusive mediante el uso de la fuerza, así como para sancionar al infractor a efecto de restaurar el orden social y evitar la reincidencia.

2.1.2.- Estado.

Este concepto, que deriva del latín “*status*”, ha sido ampliamente analizado por diversas disciplinas, las cuales le han atribuido significados distintos que se relacionan con el objeto de estudio de cada una de ellas; sin

¹⁸⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, *op. cit.*, pp. 928 y 930

¹⁸⁷ MOTO SALAZAR, Efraín, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, *op. cit.*, p. 1021.

embargo, es importante puntualizar que en el ámbito jurídico, las definiciones del término varían dependiendo si se alude a él como “estado”, que se refiere a la “...Situación en que se encuentra una persona, cosa o asunto. || *La realidad de un momento dado* [...] || *Condición del individuo con relación al matrimonio: soltero, casado...*”;¹⁸⁹ mientras que si la letra inicial está escrita con mayúscula, el término se entiende referido a una organización social con expresión de potestad pública, siendo esta última acepción la más relevante para efectos del presente trabajo de investigación.

En efecto, el término “Estado” hace alusión a una “...*sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a similares en el exterior, [...] un pueblo y un territorio regidos por un poder supremo...*”;¹⁹⁰ definiéndose también como “...*una corporación territorial dotada de un poder de mando originario...*”;¹⁹¹ “...*una población asentada en un territorio, con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto en el exterior...*”;¹⁹² o como “...*la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio...*”.¹⁹³

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible conceptualizar al “Estado” como una persona jurídica, esto es, una comunidad organizada que se manifiesta en un determinado espacio y cuyo atributo primordial es la soberanía, conforme a la cual la autoridad creadora del derecho es la instancia suprema, que le da la pauta para que se conduzca con autonomía e independencia, distinguiéndose así de cualquier otro tipo de agrupación.¹⁹⁴

Como puede advertirse, existen tres características que se reiteran en todas las definiciones analizadas, lo que permite establecer que los elementos

¹⁸⁹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. III, vigésima edición revisada, actualizada y ampliada, Editorial Heliasta, Argentina, 1986, p. 567.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 567.

¹⁹¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, *op. cit.*, p. 1322.

¹⁹² MOTO SALAZAR, Efraín, *op. cit.*, p. 56.

¹⁹³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 98.

¹⁹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, *op. cit.*, p. 1322 y 1325.

que integran al Estado son: el territorio, la población y el poder (también llamado autoridad o gobierno); de los cuales el primero representa la base material del ente jurídico, esto es, el espacio en el que tienen vigencia las leyes que el Estado crea y en el que se ubican las personas sobre las cuales ejerce su *imperium* (poder).¹⁹⁵

No obstante, es de señalar que los individuos que pertenecen al Estado no sólo tienen a su cargo obligaciones, sino que también son titulares de derechos públicos subjetivos, que pueden ser de tres clases, a saber: a) de libertad, que es una potestad normativamente reconocida y que implica que el individuo tiene como límite, el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone; b) de provocar la intervención del Estado, el cual se ve reflejado en los derechos de acción, así como en el de petición para que dicho ente ejerza la actividad administrativa, en servicio de los intereses individuales y; c) políticos, que encuentran su fundamento en el hecho de que el Estado, al no ser una persona física, sino un ente que existe por ficción legal, tiene que ejercer sus atribuciones por medio de diversas instituciones, de ahí que estos derechos permitan a la población (generalmente sólo a los nacionales), integrarse a sus órganos para que a través de estos puedan realizarse las funciones estatales.¹⁹⁶

Ahora bien, la tercer característica del Estado, es decir, el poder, está representado por el gobierno que ejerce su autoridad dentro de la comunidad, y que ha adquirido formas muy diversas a lo largo de la historia, siendo una de ellas la República que es la adoptada por México, conforme a la cual el poder reside originariamente en el pueblo; misma que puede ser aristocrática, si se deposita en una determinada clase social, o democrática, en la que todo el pueblo ejerce el poder, aunque no directamente porque ello sería materialmente imposible, sino a través de determinadas personas elegidas para que representen a la población por un tiempo limitado, las cuales en conjunto integran el gobierno.

¹⁹⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 99.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 101 y 102.

Asimismo, la República puede ser federal o central, constituyéndose la primera cuando diversas entidades federativas (Estados), se unen entre sí para formar una nueva persona jurídica, la Federación (Estado Nacional), de donde resulta la coexistencia de un gobierno general que tiene autoridad en todo el país, y los gobiernos locales que gozan de cierta autonomía para ejercer su poder dentro de una determinada circunscripción territorial; mientras que en la República con un gobierno central, éste ejerce el poder en todo el territorio y en las provincias o departamentos existen simples delegados que representan a la autoridad central.¹⁹⁷

Por otra parte es de señalar que, si bien es cierto que el poder soberano del Estado es el más alto y no depende de ningún otro, no menos cierto es que se encuentra sometido al derecho y, por tanto, se trata de un poder cuyo ejercicio se haya normativamente regulado, lo que desde luego no afecta su soberanía, en tanto que las limitaciones a su ejercicio son determinadas por sus propios órganos.¹⁹⁸ Así el Estado, como persona jurídica, se encuentra regulado por el derecho objetivo, quedando por tanto sometido al imperio de la ley y, de igual modo, es titular de derechos subjetivos, ya que cuenta con facultades que le son inherentes y que puede ejercitar en relación con los individuos que conforman su población o con otros Estados, debiendo además cumplir con diversas obligaciones que tiene a su cargo.¹⁹⁹

Como puede advertirse, el Estado cuenta con diversas funciones, mismas que se han clasificado en materiales y formales, de las cuales las primeras se determinan atendiendo a las características propias de la actividad, independientemente del órgano que las ejerza, así se dice que “...*la función legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales; la jurisdicción establece, relativamente a casos concretos, el derecho incierto o controvertido; la administración consiste, por último, en la ejecución, dentro de los límites fijados por la ley, de una serie de tareas concretas, tendentes a la*

¹⁹⁷ MOTO SALAZAR, Efraín, *op. cit.*, p. 60.

¹⁹⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, pp. 103 y 104.

¹⁹⁹ MOTO SALAZAR, Efraín, *op. cit.*, p. 57.

realización de intereses generales...”; mientras que las funciones formales, por el contrario, se definen en razón del órgano que las realiza, de ahí que sea posible concluir que es formalmente legislativo todo acto que emana del Congreso, formalmente jurisdiccional todo acto de los Tribunales, y formalmente administrativo todo acto emitido por el Poder Ejecutivo.²⁰⁰

Dichas funciones y los órganos que las ejecutan, tienen como finalidad primordial la satisfacción del interés general, y para alcanzar dicho objetivo es necesario que el Estado logre encausar el comportamiento, a efecto de que los individuos que lo integran realicen o se abstengan de llevar a cabo ciertas conductas que, por alguna razón, son consideradas valiosas o perjudiciales para la comunidad, respectivamente. En ese contexto, el derecho se transforma en un sistema de motivación de la conducta humana, que resulta de cómo se ordena o prohíbe un determinado comportamiento, donde las sanciones (como la privación de la libertad) son el reflejo de la coacción, pues constituyen una amenaza de que un mal será infligido al sujeto responsable, como reacción a los actos indebidos que llegue a realizar; de donde resulta que el poder del Estado deriva del orden jurídico en función, es decir, del poder coactivo del derecho.²⁰¹

2.1.3.- El Estado de derecho como principio fundamental del orden social.

De las definiciones desarrolladas en los apartados anteriores, es posible advertir que los elementos que integran el concepto “Estado de derecho”, se encuentran intrínsecamente relacionados entre sí, de manera tal que uno no puede llegar a existir sin el otro y viceversa; ya que las normas jurídicas (derecho objetivo) y las facultades que derivan de ellas (derecho subjetivo), son creadas, reconocidas y tuteladas por el Estado, cuyos órganos cuentan con el poder necesario para mantener el orden social; el cual a su vez existe como persona jurídica dotada de diversas atribuciones, por así disponerlo la Constitución y las leyes que emanan del propio Estado.

²⁰⁰ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 107.

²⁰¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, *op. cit.*, p. 1326 y 1327.

Ello ha propiciado que algunos doctrinarios consideren al “Estado de derecho” como un término redundante, pues atendiendo a las definiciones anteriormente analizadas, han concluido que si los elementos que lo componen se determinan recíprocamente, es ilógico que exista un Estado que no esté delimitado por el derecho y un ordenamiento jurídico que no sea creado por el Estado;²⁰² sin embargo, las corrientes modernas han atribuido un significado más profundo a dicho concepto, transformándolo en un ideal que tiene como objetivo el desarrollo social, lo cual puede ser producto del significado valorativo otorgado a la palabra “derecho”, que si bien comparte algunos rasgos con los aspectos objetivo y subjetivo anteriormente analizados, se distingue de estos últimos por su vinculación con factores de índole moral y ética.

En efecto, una de las definiciones más importantes que se generaron en la antigüedad, conceptualizó al “derecho” bajo la siguiente expresión *“ius est ars boni et aequi”*, cuya traducción sería *“el derecho es el arte de lo bueno y de lo justo”*, mientras que en fechas más recientes ha sido definido como: *“...una regla de vida social impuesta por la autoridad competente (monarca o parlamento, dictadura o asamblea popular), con miras a la utilidad general o al bien común del grupo, y en principio provista de sanciones para asegurar su efectividad...”*; como *“...un orden de leyes rectoras de la voluntad para el cumplimiento del bien y que mantiene la armonía en las relaciones del hombre con la sociedad por medio de la coacción...”*; o también como *“...un sistema de leyes morales (género próximo) que rigen el cumplimiento de la justicia (última diferencia) estableciendo facultades de exigencia (derechos subjetivos) y los deberes de prestación (deberes jurídicos respectivos) y garantizando su efectividad por medio de la coacción...”*²⁰³

Como puede advertirse, las distintas definiciones que analizan el significado del “derecho” desde un enfoque valorativo, relacionan dicho concepto con otros de índole moral o ético, tales como la justicia, el bien y la armonía, como premisas que deben observarse para que a través del sistema

²⁰² *Ibidem*, pp. 1330 y 1331.

²⁰³ CABANELLAS, Guillermo, *op. cit.*, p. 100.

jurídico se logre la satisfacción del interés general, es decir, alcanzar el bienestar de todos los miembros de una determinada comunidad, mediante la debida regulación de la conducta humana.

Ahora bien, como se precisó anteriormente,²⁰⁴ la corriente del pensamiento conocida como la ilustración, que surgió a mediados del siglo XVIII y se apoyó en los principios de libertad, igualdad, separación de poderes, entre otros; fue el detonante de diversos movimientos intelectuales y armados, que desembocaron en la redistribución del poder político en diversas partes del mundo, y fue precisamente a partir de este momento que comenzó a desarrollarse el concepto de “Estado de derecho”, el cual apareció por primera vez en la doctrina en 1832, en la obra del jurista alemán Roberto Von Mohl.²⁰⁵

Inicialmente, dicho término se utilizó para designar cierto tipo de Estado que se consideraba satisfacía las exigencias de democracia, seguridad jurídica, supremacía del derecho, limitación y racionalización del poder a través de la asignación de competencias (atribuciones) exclusivas para cada uno de los órganos de gobierno, protección judicial de los derechos y libertades fundamentales, la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir la regularidad de los actos estatales y el sometimiento de la administración a la ley, la cual a su vez debía ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas.²⁰⁶

Como puede advertirse, esta concepción de término “Estado de derecho” estuvo fuertemente influenciada por las ideas de los pensadores ilustrados, cuyo objetivo primordial era lograr el sometimiento de los órganos estatales al derecho; sin embargo, en épocas más recientes se han realizado nuevos postulados, en los que la definición de este concepto ya no abarca sólo al aparato gubernamental, sino también a los individuos que se encuentran sometidos al poder público.

²⁰⁴ *Vid, infra*, p.12.

²⁰⁵ LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.*, p. 23.

²⁰⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, *op. cit.*, pp. 1330 y 1331.

Así, en la actualidad el “Estado de derecho” puede ser definido como aquella sociedad políticamente organizada, donde la ley está sobre los gobernantes y rige por igual entre todos los ciudadanos,²⁰⁷ es decir, cuyos diversos órganos e individuos se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo;²⁰⁸ pues como lo señala Eugenio Castellanos: “...*el Estado de derecho no se da por generación espontánea, ni depende sólo de la voluntad o decisión de algún actor político en particular; su construcción es un proceso que involucra a todos los actores políticos relevantes y a la ciudadanía, y no se agota en la edificación de un sistema jurídico o constitucional. El Estado de derecho se expresa y realiza en la norma legal, pero también en la definición y funcionamiento efectivo de las instituciones, así como en la cultura y prácticas políticas de los actores.*”²⁰⁹

Por ello, a criterio del autor de la presente obra, para que pueda hablarse de un verdadero “Estado de derecho”, no basta con que exista un sistema jurídico delimitado por la Constitución y demás ordenamientos secundarios que de ella emanan, sino que ese estatus sólo puede atribuirse a una sociedad en la que las normas son efectivamente aplicadas a todos por igual, esto es, que ante la comisión de las conductas proscritas por el sistema en su conjunto, siempre se hagan efectivas las consecuencias jurídicas previstas en la ley, dentro de los parámetros y cumpliendo los requisitos establecidos en la misma, con independencia de si los infractores son personas físicas, autoridades, entes públicos o privados, pues sólo de esta manera se garantizará el respeto de todos al orden jurídico, reafirmando su vigencia a través de la sanción o la coacción cuando el mismo es transgredido.

2.2.- La Constitución y los derechos fundamentales.

También denominada “norma de normas” o “ley fundamental”, la “Constitución” ha sido conceptualizada como el ordenamiento supremo “...*que*

²⁰⁷ CABANELLAS, Guillermo, *op. cit.*, p. 571.

²⁰⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, *op. cit.*, pp. 1330 y 1331.

²⁰⁹ CASTELLANOS MALO Eugenio, “Grandes Directrices de la Justicia Administrativa en el Siglo XXI”, visible en FERNÁNDEZ RUIZ Jorge y OTERO SALAS Filiberto, coord. *Op. cit.* p. 155.

atañe tanto a las atribuciones y límites de la autoridad como a los derechos del hombre...”, dado que la misma “...*estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados, en orden a la solidaridad social...*”, constituyendo así el primer poder ordenador del Estado, dado que de ella se derivan las leyes orgánicas, generales, ordinarias, códigos, estatutos orgánicos e incluso los reglamentos administrativos.²¹⁰

Cabe precisar que el surgimiento y la proliferación de las Constituciones, fue otra de las consecuencias importantes de la ilustración y la revolución francesa, cuyos objetivos se condensaron en la creación de un ordenamiento fundamental con la finalidad de: 1) transformar el Estado arbitrario en un Estado de derecho; 2) consagrar el concepto de soberanía popular, que anteriormente había sido patrimonio exclusivo del monarca; 3) someter al pueblo a las normas de derecho, a efecto de asegurar una sana convivencia social; 4) imponer de un sistema de libertades de los individuos, para salvaguardar una suma de derechos personales frente el poder público y; 5) establecer un régimen de seguridad jurídica, que otorgara certidumbre y confianza a los gobernados, respecto a la aplicación recta y efectiva del derecho en todos los casos.²¹¹

En ese contexto es fácil comprender lo que explica el jurista austriaco Hans Kelsen, en torno a que las Constituciones se encuentren integradas por las normas que regulan: la producción de las leyes inferiores (legislación estatal); la determinación de los órganos facultados para llevar a cabo el proceso de creación normativa; la autorización de los tribunales para juzgar conforme a dichas leyes; así como de los órganos que deberán aplicarlas; además de establecer un catálogo de libertades y derechos fundamentales; y un sistema que permite invalidar los actos que vulneren el contenido de la misma Constitución; la cual sólo podrá ser reformada o abrogada bajo condiciones más rígidas, que las establecidas para modificar o suprimir las leyes inferiores.²¹²

²¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, *op. cit.*, pp. 658 a 660.

²¹¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *et al*, Teoría de la Constitución, segunda edición, Porrúa, México, 2005, p. 35.

²¹² KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho, octava edición, Porrúa, México, 1995, p. 232; *apud*, BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *op. cit.* p. 57.

De lo anterior podemos desprender que una de las características esenciales de la norma fundamental es la supremacía, cualidad que sólo es atribuible a la Constitución, por tratarse de una manifestación pura de la voluntad soberana del pueblo y constituir la fuente de todos los poderes y autoridades, las cuales no pueden ir más allá de lo que establece la norma creadora; por lo que es válido concluir que la Constitución es superior al Estado mismo y a los individuos que lo conforman.²¹³

De igual modo, es importante destacar como otro aspecto relevante de la Constitución, que además de establecer la estructura y facultades de los órganos del Estado, en sus artículos también se reconocen los “derechos fundamentales” o “derechos humanos”, los cuales han sido conceptualizados como “...privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta...”, es decir, se trata derechos básicos (tales como la educación, la propiedad, la libertad, la salud, la seguridad, el acceso a la justicia, entre otros) sin los cuales no se podría vivir como ser humano, por lo que el Estado se encuentra obligado a respetarlos, protegerlos y defenderlos, al ser anteriores y superiores a éste; y si bien es factible que los mismos sean afectados, ello sólo puede realizarse en ciertos casos y siempre que se cumplan con determinados requisitos previamente establecidos, que justifiquen la limitación de los mismos.²¹⁴

El reconocimiento de estas prerrogativas fue resultado de una larga evolución jurídica, que derivó en la idea de que la protección de la libertad y la dignidad humana deben ser el fin supremo de todo el derecho, y aun cuando es posible encontrar antecedentes remotos, tales como la Carta Magna de Juan sin Tierra creada en Inglaterra en el año de 1215, lo cierto es que estos derechos se desarrollaron de manera importante a finales del siglo XVIII, particularmente con la Declaración de los Derechos del Hombre y del

²¹³ *Ibidem*, pp. 169 y 170.

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 245 a 249.

Ciudadano, aprobada en Francia en 1789 y que constaba de 17 artículos, en los que se enlistaban los derechos de: libertad, seguridad, propiedad, resistencia a la opresión, igualdad, legalidad, entre otros; documento que sirvió de parteaguas ya que a partir de ese momento, los derechos de referencia fueron incluidos en las Constituciones que le sucedieron.²¹⁵

Posteriormente, con motivo de la internacionalización de los derechos humanos que siguió a la segunda guerra mundial, el 10 de diciembre de 1948 se aprobó en París la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consta de 30 artículos en los que se desarrollan, además de las prerrogativas antes señaladas, los derechos a: gozar de nacionalidad, de personalidad jurídica, prohibición a la tortura, no discriminación, presunción de inocencia, libertad de tránsito, de opinión y de expresión, entre otros.²¹⁶

A partir de ese momento los miembros de la comunidad internacional han creado diversos instrumentos, a través de los cuales se busca ampliar la gama de derechos fundamentales que los Estados deben reconocer a los individuos, y en los que también se establecen los mecanismos y principios básicos que se deben observar para su protección, entre los cuales destacan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²¹⁷ la Convención sobre los Derechos del Niño,²¹⁸ la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer;²¹⁹ ordenamientos que al haber sido adoptados

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 250 a 253

²¹⁶ Artículos 5, 6, 7, 11, 13, 15 y 19, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento consultable en: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y GARCÍA HUANTE, Omar, comp. Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, firmados y ratificados por México 1921-2003, Tomo I, Comisión Nacional de los derechos Humanos, México, 2003, pp. 33 a 40; disponible en línea en el link http://discursoforense.unam.mx/sites/default/files/archivos/publicaciones/comp_instrumentos_t1.pdf, 15 de abril de 2017, 17:50 hrs.

²¹⁷ Cuya adopción fue aprobada por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980, para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 1981, documento consultable en: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 283.

²¹⁸ Cuya adopción fue aprobada por la Cámara de Senadores el 19 de junio de 1990, para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991, documento consultable en: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 679.

²¹⁹ Cuya adopción fue aprobada por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980, para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, documento consultable en: PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 593.

por el Estado mexicano, obligan a las autoridades que lo conforman a respetar y tutelar los derechos en ellos contenidos.

Ahora bien, aun cuando dichos instrumentos internacionales y la Constitución, conforman las dos grandes fuentes normativas de los derechos humanos, es de señalar que este último ordenamiento reviste una particular relevancia para efectos de nuestro estudio pues, como ya se analizó, a través de la carta fundamental también se reglamenta el ejercicio del poder público, mediante la determinación de competencias básicas y la imposición de límites a los órganos de gobierno, lo que la convierte en uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho.

2.3.- La administración pública.

Según se indicó en líneas anteriores, las Constituciones surgidas de finales del siglo XVIII en adelante (como las que ha tenido nuestro país a lo largo de su historia), se apoyaron en los postulados de Montesquieu para establecer un sistema de pesos y contrapesos, con el que se buscó garantizar el ejercicio adecuado del poder, evitando que se concentre en una sola persona o corporación, para lo cual éste se dividió y depositó en tres Órganos Supremos, a saber: el Poder Legislativo, que se encarga de elaborar la normatividad que regula las conductas, tanto de los particulares como de las autoridades; el Poder Judicial, que resuelve conflictos y reestablece el equilibrio mediante la aplicación de la ley y los principios axiológicos que la misma tutela; y el Poder Ejecutivo, que esencialmente se encarga de solventar las necesidades y requerimientos de la comunidad, con la finalidad de satisfacer el interés general.²²⁰

Por su parte, la “administración pública” ha sido definida como: “...*aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de ejercer la función administrativa [es decir] la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad...*”. De lo anterior

²²⁰ TRON PETIT, Jean Claude *et al.* La Nulidad de los Actos Administrativos, quinta edición, Porrúa, México, 2015, p. 7.

podemos advertir que dicho concepto se desarrolla desde dos enfoques, el formal u orgánico, que hace alusión al organismo público o conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo, que han recibido la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y el funcional o material, que se refiere propiamente a las actividades y gestiones tendentes a la satisfacción de necesidades colectivas, que desarrollan los órganos del Estado en su interacción con los particulares, así como con otros organismos semejantes, con independencia del Poder al que pertenezcan.²²¹

Ahora bien, en relación con el aspecto orgánico, es decir, a la forma en que se encuentra estructurada la “Administración Pública Federal”, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la misma se divide en administración centralizada y paraestatal, de las cuales la primera a su vez se subdivide en concentrada y desconcentrada, mientras que la segunda se ve reflejada en lo que se conoce como descentralización administrativa, tal como se explica a continuación.

En efecto, la administración centralizada es una forma de organización piramidal, en la que se establece una estructura por virtud de la cual los órganos estatales de menor rango se encuentran subordinados a los superiores, y éstos a su vez a otros de mayor jerarquía, y así sucesivamente hasta llegar a la cúspide en la que encontramos al titular del Poder Ejecutivo; organización que se caracteriza porque los entes superiores cuentan con poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia y revisión sobre los inferiores, así como con la capacidad de resolver los conflictos competenciales que se susciten entre éstos.

En ese contexto se tiene que, como lo señala el Doctor Andrés Serra Rojas, “*Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o de autoridad central superior...*”, de la que derivan las decisiones relacionadas con las actividades del Estado, con lo cual se establece una relación jerárquica en la que los subordinados tienen el deber de obedecer

²²¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, *op. cit.*, pp. 107 y 108.

las determinaciones de los superiores, a efecto de que se pueda mantener la unidad administrativa.²²²

Ahora bien, como ya se apuntó, dentro de la administración centralizada encontramos otras dos formas de organización, que han contribuido al mejor desarrollo de la función administrativa, consistentes en la concentración y la desconcentración administrativa, las cuales se distinguen por el poder de decisión que se deposita en los inferiores jerárquicos.

Así, por una parte, en la concentración administrativa las facultades decisorias se encuentran aglutinadas en el órgano superior, y los subordinados únicamente se limitan a acatar las instrucciones de aquél,²²³ de donde resulta que la administración central es la que define la política, lineamientos y curso de acción para atender determinadas situaciones, y los subordinados se convierten en meros ejecutores.

Mientras que la desconcentración administrativa, en palabras del Doctor Jorge Fernández Ruiz, “...consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, [en la que] la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfiere al órgano desconcentrado...”, de donde resulta que este tipo de organización se caracteriza por la transferencia interorgánica de una determinada porción del poder de decisión, la cual se asigna a los órganos inferiores a efecto de repartir algunas funciones que son competencia del superior, permitiendo así que los subalternos puedan tomar decisiones rápidas para agilizar el despacho de los negocios.²²⁴

²²² Vid HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Mónica Alejandra, *et al.* “La administración pública”, artículo consultable en la revista *República Jurídica Administrativa*, semestral, número 1, Asociación Estudiantil de Derecho Administrativo, México, 2010, pp. 23 y 24. [En línea] Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/view/410/371>, 17 de abril de 2017, 21:09 hrs.

²²³ *Ibidem*, p. 19.

²²⁴ *Vid ibidem*, p. 20.

Por otra parte, la descentralización es la forma de organización de la administración, en la que el legislador crea entes públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, que cuentan con su propia normatividad y con la libertad para decidir qué hacer con el presupuesto que les es asignado, y que sin pertenecer a la administración centralizada o desconcentrada, se encargan de llevar a cabo una actividad específica de interés público, es decir, “...consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es de jerarquía...”, sin embargo cabe aclarar que “...descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control...”; pudiendo citarse como ejemplos de este tipo de organismos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Universidad Nacional Autónoma de México.²²⁵

Regresando al aspecto funcional, es de precisar que el concepto “administración pública” se refiere a toda aquella acción o actividad diferente a las legislativas, políticas o jurisdiccionales, que desarrollan los órganos del Estado con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad;²²⁶ tareas que se han clasificado en diferentes categorías de las cuales destacan las funciones: a) de ordenación, en las que encontramos la actividad policial, de tránsito, lucha contra epidemias, entre otras, las cuales tienen por objeto el mantenimiento de la seguridad y el orden público; b) de prestación, cuya finalidad es garantizar y mejorar las condiciones de vida de los habitantes, mediante la prestación de servicios y la instauración de establecimientos públicos, así como de la ayuda selectiva a determinados individuos, de los cuales se señalan como ejemplos el transporte público, el suministro de agua, la creación de escuelas, de hospitales y el otorgamiento de becas; c) de

²²⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, *op. cit.*, p. 1085.

²²⁶ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. “Concepto, naturaleza y fines de la administración pública”, aparece en La Administración Pública Federal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 94 y 95. [En línea] Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/714/6.pdf>, 12 de mayo de 2017, 15:30 hrs.

garantía, la cual tiene su origen en la privatización de servicios públicos y consiste en que el Estado, a través de la actividad regulatoria, garantiza que las empresas privadas presten de manera adecuada y suficiente dichos servicios; d) tributarias, a través de las cuales se obtienen los recursos pecuniarios que el Estado necesita para el desarrollo de sus atribuciones; e) de provisión, mediante las que se allegan de los recursos materiales y humanos, que los entes estatales requieren para realizar sus actividades²²⁷ y; f) cuasijurisdiccionales, que tienden a dirimir las controversias en sede administrativa, tal como acontece en el procedimiento arbitral que se sigue ante la Comisión Nacional de la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, con lo cual se busca evitar que los particulares acudan ante las autoridades jurisdiccionales.²²⁸

Ahora bien, para desarrollar estas funciones y alcanzar dichos objetivos, los órganos estatales pueden llevar a cabo diversos actos que a su vez se clasifican en: 1.- Normativos, que tienen un carácter materialmente legislativo en atención a los efectos generales que producen, dentro de los cuales encontramos los Reglamentos, Manuales de Organización o las Normas Oficiales Mexicanas; 2.- Jurídicos, que a diferencia de los anteriores determinan situaciones específicas, citando como ejemplos los actos administrativos de carácter individual, los simples actos de administración (interorgánica), contratos administrativos, entre otros y; 3.- Materiales, que se traducen en hechos administrativos, es decir, se trata de la simple ejecución de acciones sin efectos o consecuencias jurídicas, tales como la recolección de basura.²²⁹

Establecer los alcances que tiene el concepto “administración pública” es de capital relevancia, ya que ese precisamente es el objeto de Derecho Administrativo, cuyas normas jurídicas no sólo regulan la actividad

²²⁷ MIR PUIGPELAT, Oriol (tr.). *Administración Pública y Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM (biblioteca jurídica virtual), pp. 7 y 8. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3143/5.pdf>, 14 de mayo de 2017, 12:16 hrs.

²²⁸ TRON PETIT, Jean Claude, *op. cit.*, p. 22.

²²⁹ *Vid.* MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 95 y 96; asimismo, véase TRON PETIT, Jean Claude, *op. cit.*, pp. 11 a 13.

administrativa, o la estructura y funcionamiento del aparato administrativo gubernamental, sino que también establecen los principios aplicables a las relaciones de los órganos que componen a la administración pública o que ejercen la función administrativa, en su interacción con otros entes estatales o con los particulares.²³⁰

En ese contexto, es de señalar que a pesar de ser excesivamente abundante la normatividad aplicable a la administración pública, tanto en su aspecto orgánico como en el funcional, los principios básicos que la rigen actualmente se encuentran establecidos en los artículos 109, fracción III, de la Constitución Federal y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta última en vigor a partir del 19 de junio de 2017; lo que implica que dichas directrices resultan aplicables a todos los entes que pertenecen a la estructura orgánica de la administración o que ejercen atribuciones de carácter administrativas.

Principios de los cuales importa destacar los de: legalidad, conforme al cual se debe atender al texto de la ley, así como a los valores, fines y objetivos que tutela el orden jurídico; honradez, que significa que las autoridades deben actuar de buena fe, anteponiendo la verdad y las virtudes que la moral pública aconsejen; lealtad, que se relaciona con el comportamiento de los miembros de las instituciones, en el que deben observar una actitud de confiabilidad y solidaridad con los intereses nacionales; imparcialidad, que implica que la interpretación legal debe procurar obtener el beneficio del interés general, la máxima satisfacción de las necesidades sociales y el buen funcionamiento del servicio público, siendo importante distinguir que en el ámbito jurisdiccional, este principio impone la obligación del Juez de ser ajeno e independiente a los intereses de las partes en conflicto; eficiencia, en términos del cual se debe buscar la obtención de mayores resultados con el menor gasto de recursos y; eficacia, en términos del cual la administración pública debe alcanzar los fines, calidad y objetivos del servicio público establecidos en la normatividad.²³¹

²³⁰ *Vid. Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, *op. cit.*, pp. 931 y 932.

²³¹ TRON PETIT, Jean Claude, *op. cit.*, pp. 16 a 17.

2.4.- Acto administrativo.

De los distintos medios que la administración pública puede emplear para ejercer sus atribuciones, consideramos importante analizar de manera particular al “acto administrativo”, mismo que ha sido definido como una “...*declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos [que] se traducen en la creación, modificación, o extinción de derechos y obligaciones, en favor o a cargo de sujetos específicos, o en la determinación de condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico...*”;²³² concepto en el que la “decisión” juega un papel trascendental, pues para que una determinada actuación pueda tener el carácter de acto administrativo, independientemente de la denominación que se le asigne (decreto, proveído, acuerdo o resolución), debe contener una manifestación de voluntad intencional y susceptible de producir efectos jurídicos.²³³

Ahora bien, aun cuando no existe unanimidad en la doctrina respecto a las características del acto administrativo, consideramos que algunas de las más relevantes son: la presunción de legalidad o validez, que se sustenta en la preponderancia del interés público sobre el particular, lo que hace necesaria la conservación de los actos de las autoridades pues, además de provenir de la ley, tienen como fin último el beneficio del pueblo; ejecutividad, conforme a la cual los órganos administrativos, sin necesidad de que previamente exista reconocimiento judicial, pueden por sí mismos crear, modificar o extinguir una situación jurídica concreta; ejecutoriedad, que se sustenta en el principio de eficacia de la administración pública y significa que, una vez que el acto administrativo se perfecciona, puede ser exigible al destinatario de manera inmediata, incluso a través de coacción en caso de oposición y; tipicidad, que

²³² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, UNAM-MC Graw Hill, México, 1997, p. 127. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?!=1920>. 26 de febrero de 2015. 19:40 hrs.

²³³ SANTOFIMIO, Javier Orlando. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Universidad Externado de Colombia, segunda edición, México, 1994, p. 21. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?!=979>. 23 de febrero de 2015. 18:16 hrs.

sólo es aplicable a determinadas materias, e implica que las autoridades administrativas no pueden crear nuevas clases de actos para la consecución del interés general,²³⁴ es decir, los supuestos, causales y las consecuencias jurídicas deben estar expresamente contempladas en la norma, ante lo cual los entes estatales deberán adherirse rigurosamente a dichas hipótesis legales.

Cabe precisar que dentro de los “actos administrativos” existen dos categorías fundamentales, a saber: los que tienen efectos generales y los de carácter individual; mismos que si bien comparten las características señaladas en el párrafo anterior, es posible distinguirlos a partir de los alcances que tienen los requisitos o elementos que ambos deben cumplir, dentro de los cuales algunos autores coinciden en señalar los siguientes:²³⁵

- Los sujetos, denominados activo y pasivo: siendo el primero de ellos el órgano estatal que emite el acto de que se trate, mientras que el segundo se identifica con la persona que se ve afectada con su emisión; así, es precisamente en el sujeto pasivo donde se advierte una primera distinción, ya que en los actos administrativos con efectos generales existe pluralidad indeterminada de destinatarios, mientras que en el acto administrativo de carácter individual, se debe señalar de manera puntual la persona o personas específicas a quienes va dirigido, cuyo número regularmente es más reducido que en los actos de carácter general.
- La voluntad, requisito que está siempre referido al sujeto activo, es decir, al emisor del acto administrativo de carácter general o individual y que, como ya se dijo, constituye uno de los elementos fundamentales para que éste se configure, dado que se trata de una manifestación expresa, espontánea y libre de la decisión adoptada por la administración pública, que debe formularse de tal manera que el sujeto pasivo quede debidamente enterado de su contenido, para estar en condiciones de cumplir con lo ordenado por la autoridad.

²³⁴ TRON PETIT, Jean Claude, *op. cit.*, pp. 79 a 82.

²³⁵ *Vid, ibídem*, pp. 87 a 91 y 113 a 125; véase también FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, *op cit.*, pp. 129 a 133 y; SANTOFIMIO, Javier Orlando, *op cit.*, pp. 69 a 80.

- El contenido, que se traduce en la expresión de la obligación, prestación, cosa a dar, o hecho que deben realizar o no hacer, los sujetos vinculados con el acto de carácter general o individual de que se trate.
- El objeto, que se identifica con la materia del acto, es decir, aquéllo sobre lo que recae el mandato, mismo que debe ser lícito, cierto, determinado, física y jurídicamente posible, razonable y moral; distinguiéndose aquí los actos de carácter individual, que tienen por objeto uno o varios supuestos de hecho o acciones singulares e irrepetibles, de los actos administrativos con efectos generales, en los que objeto se define y describe de tal manera que, durante su vigencia, cada vez que se actualice el supuesto de hecho o de derecho en ellos consignado o incluso con su sola entrada en vigor, se deberá aplicar el acto de carácter general sobre el objeto de que se trate.
- El motivo, que son todas aquellas razones, condiciones, hechos y circunstancias que sustentan la emisión del acto, mismas que deben corresponder a las establecidas por el legislador en los ordenamientos aplicables; elemento que en los actos de carácter individual, se constituye por los antecedentes que se tienen en consideración para su emisión, mientras que en los actos de carácter general, si bien pueden o no existir acontecimientos previos que detonan su expedición, dado su carácter materialmente legislativo (normativo), el motivo estará dirigido a evitar u obligar a la realización de determinadas conductas hacia el futuro.
- El fin, que es aquéllo que la administración pública busca lograr con la emisión del acto, ya sea de carácter general o individual; el cual debe ser acorde a la finalidad perseguida por los ordenamientos aplicables y estar encaminado siempre a la satisfacción del interés general.
- La forma, que constituye la expresión o medio a través de la cual se manifiesta el acto administrativo; requisito que la ley exige que se cumpla de manera escrita, por razones de seguridad jurídica y eficacia administrativa.
- El procedimiento, aspecto que será explicado con mayor amplitud en el siguiente acápite.

Estos elementos y requisitos del acto administrativo, fueron establecidos por el legislador y desarrollados, entre otros, en los artículos 16 Constitucional, 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y 38 del Código Fiscal de la Federación; cuyo cumplimiento se corrobora a partir de la fundamentación y motivación del acto de que se trate, es decir, conforme a los preceptos legales invocados y los razonamientos expresados por las autoridades, para justificar tanto la competencia (atribuciones o facultades con que actúa) como la decisión adoptada por la administración pública, en cuanto al fondo del asunto; siendo necesario que exista concordancia entre las hipótesis descritas en los artículos citados y los supuestos de hecho que la autoridad señale como motivación del acto, para que éste se considere legalmente emitido, tal como ha sido señalado por el Poder Judicial de la Federación a través de distintas jurisprudencias.²³⁶

Sin embargo, cabe aclarar que aun cuando los actos administrativos de carácter general, también deben cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación a que se ha hecho referencia; al tratarse de una manifestación normativa y, por consiguiente, de actuaciones con carácter materialmente legislativas, los alcances de tales exigencias son menores que cuando se trata de actos administrativos de carácter individual, ya que para considerar que los de efectos generales se encuentran debidamente fundados y motivados, sólo se debe señalar la norma que establece la cláusula habilitante, que faculta a la autoridad para ejercer este tipo de atribuciones, mientras que el requisito de motivación se cumple siempre que exista una conducta social que reclame ser regulada.²³⁷

²³⁶ Siendo representativa la jurisprudencia de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Libros 97 a 102, tercera parte, página 143, número de registro 238212; véase Anexo 1.

²³⁷ Resulta particularmente relevante para apoyar esta afirmación, la jurisprudencia 2a./J. 85/2013 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 420/2012, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2, página 1051, número de registro 2004306; véase Anexo 1.

2.5.- Procedimiento y proceso administrativo.

Todas y cada una de las autoridades del Estado ejercen sus atribuciones a través de una serie de actuaciones concatenadas entre sí, que son indispensables para poder emitir válidamente la mayoría de sus actos; así, por ejemplo, se conoce como “proceso legislativo” al cauce legal que deben seguir los órganos de naturaleza legislativa constitucionalmente establecidos, a efecto de elaborar las leyes que han de regir la conducta humana; mientras que en el ámbito judicial se denomina “proceso”, al conjunto de actos y formalidades que deben realizar los sujetos que en el intervienen, para poder lograr que se resuelva una determinada controversia; y por cuanto hace a la función administrativa, ésta también se desarrolla a través de un procedimiento que llevan a cabo este tipo de autoridades, para garantizar la legalidad de sus actuaciones ante sí y frente a los gobernados.

Conforme a lo anterior y para efectos de la presente investigación, consideramos importante distinguir dos conceptos fundamentales: el “procedimiento administrativo” y el “proceso administrativo”; de los cuales el primero ha sido definido como *“...el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración...”*; o como lo señala Gabino Fraga: *“...es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo...”*; o en palabras de Andrés Serra Rojas, es el *“...conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas- que determinan requisitos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez...”*.²³⁸

Por otra parte, para establecer el alcance del concepto “proceso administrativo”, es necesario determinar primeramente lo que se entiende por “proceso” desde un aspecto genérico, vocablo que se utiliza para aludir al *“...Conjunto de autos o actuaciones de una causa judicial. || Litigio sometido al*

²³⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, *op. cit.*, p. 2558.

conocimiento o resolución de un tribunal. || Causa o juicio criminal...”,²³⁹ así como a los “...actos o trámites seguidos ante un juez o tribunal, tendentes a dilucidar la justificación en derecho de una determinada pretensión entre partes y que concluye con una decisión jurídicamente fundamentada [o como el] Conjunto de trámites jurídicamente regulados para la sustanciación de una causa criminal o de un pleito de otra naturaleza y que concluye con una sentencia judicial...”.²⁴⁰

Teniendo en cuenta las definiciones apenas establecidas, podemos concluir que cuando en la causa, litigio o pleito sometido a la consideración de los Tribunales, la controversia planteada se dirige a combatir un acto emitido por una autoridad administrativa en ejercicio de su imperio, estamos ante un “proceso administrativo”; el cual se distingue del “procedimiento administrativo”, en razón de que este último es precisamente el cauce legal que emplea la administración pública, para emitir y dar a conocer el acto definitivo que, en caso de considerarse lesivo e ilegal, el particular podrá posteriormente controvertirlo ante los Tribunales administrativos, iniciando el “proceso” que culminará (regularmente) con la emisión de una sentencia.

Ahora bien, no se soslaya que algunos autores han tachado la distinción apenas comentada de tradicionalista y carente de sustento,²⁴¹ argumentando que tanto el proceso como el procedimiento se componen de una serie de actos concatenados entre sí, que es necesario realizar para obtener una decisión final; sin embargo, no pretendemos resolver aquí esta controversia teórica, pues ello excedería por mucho la presente investigación, sino que hemos decidido dedicar algunas páginas de esta obra para hacer una precisión, que esperamos evite alguna confusión cuando en líneas subsecuentes se aluda al proceso administrativo (que se refiere a las controversias que resuelven los Tribunales),

²³⁹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. IV, *op. cit.*, p. 567.

²⁴⁰ Diccionario del español jurídico, Real Academia Española – Consejo General del Poder Judicial, España, 2016; [En línea] Disponible en <http://dej.rae.es/#/entry-id/E197620>. 24 de junio de 2017, 14:20 hrs.

²⁴¹ *Vid* TRON PETIT, Jean Claude, *op. cit.*, pp. 151 a 155.

o al procedimiento administrativo (que desarrolla una autoridad para emitir un acto administrativo), aun cuando el legislador ocupe indistintamente ambos conceptos, sobre todo al referirse al “procedimiento administrativo sancionador” que se desarrolla tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

2.6.- Acción procesal.

Éste es quizá uno de los conceptos más antiguos que hasta la actualidad subsiste en el vocabulario jurídico, tanto que ha sido materia de análisis desde los antiguos juristas romanos, quienes lo definieron bajo la siguiente expresión: *“Nihil aliud est actio, quam just quod sibi debeat juicio persecuendi”* cuya traducción sería, *“La acción no es sino el derecho de pedir en juicio lo que a uno se le debe”*; mientras que en épocas más recientes, grandes juristas como Alfredo Rocco han señalado que, desde el punto de vista procesal, la “acción” se refiere al *“...derecho subjetivo público del ciudadano con el Estado, y sólo con el Estado, que tiene por contenido substancial el interés secundario y abstracto a la intervención del Estado, para la eliminación de los obstáculos que la incertidumbre o la inobservancia de la norma válida en el caso concreto, pueden oponer a la realización de intereses tutelados...”*, misma que también ha sido conceptualizada como *“...la facultad que tiene una persona para pedir la intervención de un juzgador, a fin de que éste preste su actividad jurisdiccional, y resuelva con justicia un litigio que el actor le plantea...”*, o en una fórmula más sencilla también puede concebirse como *“...el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos.”*²⁴²

Como puede advertirse, este concepto es de capital relevancia en el ámbito jurisdiccional o del proceso, dado que es un elemento indispensable para poder instar al Juez o Tribunal, a efecto de que en ejercicio de sus

²⁴² Definiciones extraídas de: CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. I, *op. cit.*, p. 71; DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Teoría del Proceso, Decimotercera edición, revisada y actualizada, Porrúa, México, 2013, pp. 87 y 100; y Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, *op. cit.*, p. 31.

atribuciones imparta justicia y resuelva una determinada controversia que se somete a su consideración.

Sin embargo, es importante señalar que aun cuando la “acción” es una especie del género “derecho” (que como ya se analizó consiste en una permisión, facultad o prerrogativa tutelada por la norma), dichos conceptos no deben confundirse entre sí, dado que la “acción” es una facultad de orden exclusivamente procesal, que permite a los gobernados acudir ante el órgano jurisdiccional, a efecto de que resuelva un determinado litigio o conflicto de intereses, distinto del derecho sustantivo que es precisamente sobre lo que versará la controversia sometida a consideración del Juez o Tribunal.

Esta distinción no sólo es relevante desde el aspecto teórico, sino que también ha trascendido a la práctica jurídica, pues a partir de ella se ha establecido lo que se conoce como legitimación en el proceso y legitimación en la causa; términos que tienen un diferente impacto en el fallo que ha de emitir el Tribunal que conoce de la controversia, ya que como lo ha explicado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁴³ la legitimación procesal se actualiza cuando la acción es ejercida por quien tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará en el juicio, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular, mientras que la legitimación en la causa implica tener efectivamente la titularidad del derecho sustantivo cuestionado.

De donde resulta que, si la persona que acude ante el órgano jurisdiccional carece de legitimación en el proceso, la instancia resultará improcedente y por tanto, deberá sobreseerse el juicio; mientras que si carece de legitimación en la causa, aun cuando el juicio sea procedente la sentencia le será desfavorable, por no contar con el derecho sustantivo que reclama; por tanto, para que el juzgador pueda acceder a la pretensión de quien ante él comparece en demanda de justicia, éste deberá tener tanto legitimación en el

²⁴³ Esto en la jurisprudencia 2a./J. 75/97, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, correspondiente al mes de enero de 1998, página 351; ver Anexo 1.

proceso (acción) como legitimación en la causa (ser titular del derecho sustantivo que se cuestiona).

2.7.- Jurisdicción Administrativa.

Como se expuso anteriormente, la Administración Pública se integra por un conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo, que por virtud de la ley cuentan con las facultades y medios necesarios, para realizar acciones tendentes a la satisfacción del interés general; sin embargo, dado que se trata de entes inmatrimoniales, es evidente que tales atribuciones son ejercidas por servidores públicos investidos de autoridad.

Es así que el legislador, teniendo en cuenta los errores que pueden suscitarse a consecuencia de la falibilidad humana, ha establecido diversos medios o vías legales, a través de los cuales se puede reestablecer el orden jurídico, cuando sea lesionado por un acto ilegal de la administración, los cuales pueden ser agrupados dentro de lo que se conoce como “justicia administrativa”, y al mismo tiempo pueden ser clasificados en dos grandes rubros: administrativos y jurisdiccionales; ubicándose dentro de la primera categoría los recursos que son resueltos propia administración, así como los procedimientos de inspección y vigilancia al interior de la administración pública.

Ahora bien, para explicar los medios de protección jurisdiccional en materia administrativa, que son los de mayor interés en la presente obra, es necesario primeramente establecer en qué consiste la “jurisdicción”, la cual ha sido definida como aquella “...*manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de un órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial...*”; o como “...*la potestad (poder, deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias y declarar, de manera vinculativa y supra partes, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo...*”.²⁴⁴

²⁴⁴ Vid, LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal, Decimoprimera edición actualizada, Porrúa, México, 2011, p. 16; y LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op cit.*, p. 31.

En ese contexto se tiene que los medios de protección jurisdiccional, son aquellos en los que dos sujetos con intereses en conflicto, pueden someter su controversia a la consideración de un órgano estatal, ajeno e independiente de aquellos, quien resolverá el litigio de manera vinculativa; diferenciándose de los medios de control de naturaleza administrativa, dado que “...*en el acto administrativo, el órgano aplicador juzga y manda, siendo al mismo tiempo una de las partes en la controversia de intereses planteada para su resolución; [mientras que] en el acto jurisdiccional, quien juzga y manda es un tercero imparcial, que no es parte en el conflicto...*”²⁴⁵

Por tanto, resulta incuestionable que los medios de tutela jurisdiccional en materia administrativa, son aquellos en los que la controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, se resuelve por un Juez o Tribunal ajeno e independiente a dichos sujetos, mientras que en las vías de control de naturaleza administrativa, si bien puede existir una controversia entre el gobernado y la administración pública, esta última es quien resuelve el conflicto constituyéndose así como juez y parte al mismo tiempo; de donde resulta que, aun cuando el procedimiento que emplea la administración pública puede tener características o la forma de un juicio, no por ello es una función jurisdiccional, pues la nota esencial de esta atribución es que el ente que resuelve la controversia, es siempre imparcial y ajeno a las partes en conflicto.

2.8.- El juicio contencioso administrativo.

Ahora bien, a nivel federal existen dos vías jurisdiccionales con que cuentan los particulares para impugnar los actos administrativos, a saber:

1) El juicio de amparo indirecto, que es un medio extraordinario de defensa cuyo objeto es el control constitucional de los actos de autoridad y que, por tanto, sólo procede en supuestos muy específicos, como por ejemplo cuando se impugna algún acto administrativo de carácter general (Decretos y Acuerdos), con motivo de su entrada en vigor o del primer acto de aplicación; así como cuando se controvierten actos administrativos de carácter individual o del procedimiento del que éstos derivan, que sean de imposible reparación o

²⁴⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, *op. cit.*, p. 1885.

afecten derechos de terceros extraños al procedimiento de que se trate, siempre y cuando no se encuentre previsto un medio ordinario de defensa que el interesado pueda agotar o cuando habiéndolo, exija mayores requisitos que la ley en comento para que proceda la suspensión del acto, ya sea de carácter general o individual; o cuando se trate de las materias que el legislador expresamente reservó para ser impugnados en esta vía, como son las normas, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones,²⁴⁶ y;

2) El juicio contencioso administrativo, cuya tramitación, resolución y supuestos de procedencia, serán analizados con mayor amplitud en el siguiente Capítulo de esta obra, por ser parte del objeto de nuestra investigación; sin embargo, cabe en este momento hacer algunas precisiones de carácter teórico, para la mejor comprensión de esta vía jurisdiccional, que constituye un medio de control de legalidad de los actos administrativos.

En ese contexto, es de señalar que la doctrina ha definido al contencioso administrativo como “...*el procedimiento [o mejor dicho proceso] que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública...*”,²⁴⁷ definición de la que se infiere que dicho juicio constituye una vía de solución de controversias, que se suscitan entre particulares y la administración pública, que puede tramitarse ante Tribunales ubicados dentro de la esfera del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo.

Lo anterior obedece a que, como se estableció en párrafos precedentes, a lo largo de la historia el contencioso administrativo se ha desarrollado a través de dos grandes sistemas: el judicialista o anglosajón, y el administrativista o continental europeo; los cuales derivaron de una diferente interpretación del principio de división de poderes, establecido en las Constituciones surgidas desde finales del siglo XVIII.

²⁴⁶ Artículos 61, fracción XX y 107, de la Ley de Amparo.

²⁴⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, *op. cit.*, p. 685.

En efecto, mientras que en Inglaterra y los países cuya tradición jurídica participa del “*common law*”, se estableció que el Poder Judicial era el único que podía ejercer la función jurisdiccional y, por tanto, a los Tribunales del orden común tocaba resolver todas las controversias, inclusive las que existieran entre particulares y la administración pública; en Francia se adoptó una concepción diferente (que poco a poco se esparció a diferentes países de Europa), la cual determinaba que los actos del Poder Ejecutivo no podían ser sometidos al control del Poder Judicial, ya que “juzgar a la administración es también administrar”, siendo que conforme al principio de división de poderes, ambos debían permanecer independientes entre sí, lo cual motivó la creación del Consejo de Estado, como un órgano que formalmente se encontraba dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, pero al que paulatinamente se le otorgaron facultades materialmente jurisdiccionales, para que pudiera resolver de manera exclusiva los conflictos derivados del ejercicio de la función administrativa.²⁴⁸

Ahora bien, aun cuando dichos sistemas sirvieron de modelo para la creación de medios de control de la administración pública en otras latitudes, los mismos sufrieron variaciones al momento de ser instaurados; tal es el caso del contencioso administrativo mixto adoptado en México que, como se explicó en el Capítulo de antecedentes, inició en el año de 1936 con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, que inicialmente se encontraba adscrito al Poder Ejecutivo Federal y mediante posteriores reformas constitucionales obtuvo su autonomía, al menos en cuanto a su estructura orgánica, ya que sus determinaciones son susceptibles de ser revisadas por el Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo o el recurso de revisión.

Aunado a lo anterior, es de señalar que la doctrina ha desarrollado otra clasificación del contencioso administrativo que, a diferencia de la que apenas se analizó, se relaciona con los alcances de la decisión que puede adoptar el órgano que se encarga de dirimir este tipo de controversias, en lugar de considerar su estructura o adscripción, clasificación que se compone de dos

²⁴⁸ Vid: FRAGA, Gabino, *op. cit.*, pp. 446 a 448; LÓPEZ RÍOS, Pedro, *op. cit.*, pp. 43 a 51 y; BARNES VÁZQUEZ, Javier (coord). *Op. cit.* pp. 278 y 279.

categorías: el contencioso administrativo de simple anulación u objetivo, y el de plena jurisdicción o subjetivo; de los cuales, en el primero, la sentencia que dicta el juzgador únicamente puede declarar la nulidad el acto de que se trate, cuando éste adolece de algún vicio de ilegalidad; mientras que en el segundo, el Tribunal debe constatar la ilegalidad del acto y además de declarar su nulidad, puede también analizar si el particular cuenta o no con el derecho subjetivo, para obtener aquello que inicialmente solicitó y le fue negado por la administración pública (devolución de alguna cantidad, aumento de pensión, indemnización, entre otros), a efecto de poder ordenar a la autoridad que realice un determinado acto, pudiendo llegar incluso al extremo de sustituirla en sus facultades, si el órgano administrativo incurre en desacato o rebeldía para dar cumplimiento a la sentencia.²⁴⁹

2.9.- La potestad punitiva del Estado.

Una vez que hemos explicado algunos aspectos vinculados al juicio de nulidad, procederemos a analizar diversas cuestiones que facilitarán la comprensión de las nuevas atribuciones concedidas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano jurisdiccional en materia de responsabilidades. En ese contexto, comenzaremos el estudio con uno de los conceptos fundamentales de esta materia, nos referimos a la “potestad punitiva del Estado”, también conocida como “*ius puniendi*” o “derecho a castigar”, que se traduce en el poder con el que cuenta el Estado, para sancionar y reprimir las conductas tipificadas como delitos, infracciones administrativas o contravenciones a la ley, en defensa de la sociedad.²⁵⁰

Recordemos que en épocas anteriores al surgimiento de los Estados modernos, además de los monarcas o gobernantes que detentaban el poder, los particulares también contaban con facultades para castigar por si mismos el daño que les hubiera sido provocado, ya que se les permitía causar una

²⁴⁹ TRON PETIT, Jean Claude, *op. cit.*, pp. 470 a 475.

²⁵⁰ MERLANO SIERRA, Javier Enrique. Aspectos generales de la potestad punitiva del Estado, editorial Corporación Universidad de la Costa, Colombia, 2017, p. 22. [En línea] Disponible en <http://repositorio.cuc.edu.co/xmlui/bitstream/handle/11323/911/Aspectos%20Generales.pdf?sequence=3>, 19 de julio de 2017, 01:05 hrs.

afectación “equivalente” al sujeto que hubiera cometido la conducta indebida (como acontecía con la ley del talión); sin embargo, poco a poco se suscitaron diversos cambios y avances que tuvieron su clímax durante la ilustración, pues a partir de los postulados del contrato social, se hizo evidente que para salvaguardar la libertad, la justicia, el orden y la paz públicas, las personas debían ceder precisamente parte de esa libertad, en favor de un ente quien tendría el ejercicio exclusivo de la facultad de castigar, con lo cual la violencia quedó institucionalizada para ser empleada por los órganos estatales, específicamente designados en las leyes correspondientes.

Diversas han sido las teorías a través de las cuales se explica y justifica la existencia de la potestad punitiva del Estado, dentro de las cuales destacan la teoría de la retribución que, enfocándose únicamente en el pasado, es decir, en el acto ilícito, postula que el castigo impuesto al infractor de la norma, tiene como finalidad exclusiva la de reparar la transgresión o reestablecer el orden jurídico que fue violentado con dicha conducta; la tesis de la prevención general, conforme a la cual el castigo persigue una utilidad hacia el futuro, pues debe tener un efecto intimidatorio en la sociedad, para evitar que otros individuos traten de emular la conducta calificada de ilícita; y la teoría de la prevención especial, que establece que la sanción debe producir temor en el sujeto infractor, para así impedir su reincidencia.

Particularmente nos inclinamos por la denominada tesis de la adición compensadora, que constituye una superposición de las teorías anteriormente señaladas, ya que desde una visión integradora concibe al castigo o sanción, como una medida que impone el Estado para hacer prevalecer o restaurar el orden jurídico, a la vez que previene la comisión de futuros ilícitos, al inducir temor tanto en la sociedad como en el sujeto infractor, por las consecuencias que existirán en caso de actuar en contravención a la norma jurídica.²⁵¹

²⁵¹ BERCHELMANN ARIZPE, Antonio. Bases para un nuevo Derecho Penal Mexicano, los límites al delito y a la pena, Universidad Autónoma de Nuevo León-Facultad de Derecho y Criminología, México, 2003, pp. 74 a 77. [Tesis consultable en línea] Disponible en http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020148586/1020148586_03.pdf. 19 de julio de 2017. 03:05 hrs.

Aunado a lo anterior, es de señalar que la existencia de la potestad punitiva del Estado, también se justifica en el hecho de que a través de ella se tutelan determinados bienes jurídicos, entendidos como “...*aquéllos presupuestos que las personas necesitan para su autorrealización y el desarrollo de su personalidad en la vida social...*”,²⁵² lo cual también constituye un criterio para establecer límites al poder sancionador, pues para que la intervención del Estado esté legitimada deberá existir una lesión a un bien jurídico, y dependiendo la gravedad de la afectación o la naturaleza del bien lesionado, será la forma o vía en la que se podrá manifestar el poder punitivo.

Así, en México la potestad punitiva del Estado se encuentra prevista en el artículo 109 Constitucional, mismo que actualmente se integra de cuatro fracciones, en las que se establece que los particulares y servidores públicos podrán ser sujetos de responsabilidad política, penal, administrativa y resarcitoria, en los términos que establezcan los ordenamientos correspondientes; contemplando en el último párrafo la responsabilidad patrimonial a cargo del propio Estado, por los daños que llegue a provocar por el despliegue de alguna actividad irregular.

En ese contexto, no obstante que el *ius puniendi* se encuentra previsto en la Constitución Federal, ello no implica que la facultad sancionatoria de que goza el Estado sea ilimitada, pues además de observar lo establecido en las leyes aplicables, para su legal ejercicio las autoridades deben llevar a cabo las actuaciones correspondientes, con absoluto respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia carta fundamental, por así ordenarlo el artículo 1° Constitucional.

2.10.- Responsabilidad penal, administrativa y resarcitoria.

De los diferentes tipos de manifestaciones del poder punitivo del Estado que actualmente contempla el sistema jurídico mexicano, resultan particularmente relevantes para efectos de la presente investigación, la responsabilidad penal, la administrativa y la resarcitoria; así que para explicar

²⁵² *Ibidem*, p. 72.

debidamente en qué consisten cada de ellas, es necesario establecer primeramente qué debe entenderse por “responsabilidad”, concepto que ha sido definido como “...2. *Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal...* 4. *Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente...*”,²⁵³ o también como la “...*obligación de resarcir las consecuencias lesivas para los derechos o intereses de otra persona, derivadas de la acción propia o ajena, bien se deriven aquéllas del incumplimiento de contratos, o bien de daños producidos por simple culpa o negligencia...*”.²⁵⁴

En la doctrina es posible encontrar acepciones muy variadas de este concepto, las cuales han sido elaboradas a partir de distintos enfoques; sin embargo, las que son de interés en la presente obra, son aquellas que se relacionan con la capacidad de sancionar determinadas conductas; así, por ejemplo, desde la teoría Kelseniana, la responsabilidad ha sido explicada como la reacción del ordenamiento jurídico, ante la infracción de una norma por parte de un sujeto en determinadas condiciones establecidas por el sistema legal, que sanciona las conductas que son reprobables por el Estado porque perjudican a la sociedad; mientras que Hart, por su parte, ha señalado que la responsabilidad también puede derivar de las obligaciones asumidas por una persona al desempeñar un cargo determinado, siendo por tanto sancionable por los daños y perjuicios que provoque el incumplimiento del rol asumido, salvo que se presenten situaciones extraordinarias que hagan imposible el cumplimiento de dichas obligaciones.²⁵⁵

²⁵³ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, vigésima tercera edición, España, 2014; [En línea] Disponible en <http://dle.rae.es/?id=WCqQQif>. 19 de junio de 2017, 14:00 hrs.

²⁵⁴ Diccionario del español jurídico, *op cit.*; [En línea] Disponible en <http://dej.rae.es/#/entry-id/E214540>. 19 de julio de 2017, 14:20 hrs.

²⁵⁵ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio. “El concepto de responsabilidad”, pp. 98 a 106, *apud*: DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *et al* (coord.). Homenaje al maestro José Barroso Figueroa por el Colegio de profesores de Derecho Civil, Facultad de Derecho-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3835/9.pdf>, 20 de julio de 2017, 06:30 hrs.

El concepto genérico de responsabilidad apenas analizado, puede ser desarrollado y clasificado atendiendo a la ramas del derecho que lo regulan, de ahí que para establecer en qué consiste la responsabilidad penal, administrativa y resarcitoria, es necesario explicar, aunque sea de manera breve, las áreas de la ciencia jurídica con las que se relacionan dichas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.

Así, teniendo en consideración que el Derecho penal ha sido conceptualizado como el conjunto de normas jurídicas “...que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad...”, o dicho de otra forma, “...que regulan el poder punitivo del Estado, asociando al delito como presupuesto, la pena como consecuencia jurídica...”,²⁵⁶ es factible concluir que la responsabilidad penal constituye un reproche, es decir, un juicio de valor que el Estado realiza por conducto de los órganos facultados para tal efecto, respecto de la conducta delictiva concreta desplegada por un determinado individuo, atribuyendo la consecuencia que éste ha de soportar por lesionar el orden jurídico.

Por otra parte, como se explicó en párrafos precedentes, el Derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad administrativa, la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo gubernamental, y que además establece los principios aplicables a las relaciones de los órganos que componen a la administración pública o que ejercen la función administrativa, en su interacción con otros entes estatales o con los particulares.²⁵⁷

Sin embargo, hoy en día la actividad administrativa del Estado tiene infinidad de manifestaciones y se desarrolla en diversos ámbitos (salud, educación, energía, economía y finanzas públicas, desarrollo cultural y social,

²⁵⁶ Vid. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 141; asimismo, LÓPEZ GUARDIOLA, Samantha Gabriela. *Derecho Penal I*, Red Tercer Milenio, México, 2012, p. 12. [En línea] Disponible en http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/derecho_y_ciencias_sociales/Derecho_penal_I.pdf, 20 de julio de 2017, 10:30 hrs.

²⁵⁷

comercio, telecomunicaciones, por mencionar algunos), razón por la que para fines teóricos, prácticos y académicos, algunas de las materias que deberían estar contempladas dentro del Derecho administrativo, se han disgregado para conformar nuevas categorías o subcategorías, tales como el Derecho disciplinario y el Derecho presupuestario.

Es precisamente en el Derecho disciplinario, también denominado por algunos autores como Derecho administrativo sancionador o Derecho penal administrativo, donde podemos encontrar otra de las manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, dado que esta rama del derecho se compone por aquéllas normas jurídicas que *“...tienden a mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y a sancionar su infracción por medio de la imposición de medidas correctivas y disciplinarias...”*, es decir, se trata de disposiciones cuyo objeto directo *“...es precisamente la infracción administrativa, para la cual la ley establece una sanción, atribuible a un sujeto por la administración, a través de un procedimiento especial...”*,²⁵⁸ de donde es posible concluir que la responsabilidad administrativa, es aquella que se atribuye a un determinado sujeto, una vez que se demuestra que cometió una conducta tipificada por la ley como infracción administrativa y que, por consiguiente, debe soportar la imposición de una sanción.

Cabe en este punto aclarar que de la última de las transcripciones apenas realizadas, se desprende que la administración pública es quien atribuye o impone la sanción al sujeto que cometió la infracción de que se trate; sin embargo, esa afirmación no es totalmente cierta, dado que como se analizará en capítulos posteriores, con las recientes reformas constitucionales en materia anticorrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano de naturaleza jurisdiccional ajeno a la administración pública, cuenta con atribuciones para imponer sanciones, tanto a servidores públicos como a particulares, cuando se les atribuye la comisión de infracciones graves,

²⁵⁸ Vid. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 142; véase también REYES SÁNCHEZ, Sinuhé. La sanción administrativa, editorial Novum-Universidad Panamericana, México, 2015, p. 85.

mientras que las no graves continúan siendo del conocimiento de los Órganos Internos de Control, es decir, son sancionadas por un órgano administrativo.

Por otra parte, el Derecho presupuestario ha sido definido como una *“...división del Derecho financiero [que] está representada por todas aquellas normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y egresos, y a las normas jurídicas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por el mal manejo de esos recursos...”*,²⁵⁹ siendo precisamente en este último aspecto del Derecho presupuestario, donde encontramos la denominada responsabilidad resarcitoria, cuya existencia se encuentra prevista, entre otros, en los artículos 79, fracción IV y 109, fracción IV, de la Constitución Federal, en el que se establece que se investigará y sancionará cualquier conducta ilícita o irregularidad en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, tanto de servidores públicos como de particulares, a quienes se impondrá el resarcimiento de los daños y perjuicios que hubieren ocasionado a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

2.11.- Conducta ilícita.

A lo largo del desarrollo de esta obra y, principalmente, en el momento en que analizamos las diversas acepciones de la palabra derecho, se explicó que esta categoría hace alusión al conjunto de normas jurídicas que regulan la “conducta” social de los individuos; sin embargo, es necesario aclarar que aun cuando el concepto de “conducta” es muy extenso, dado que en él se puede incluir toda manifestación de la vida humana, no cualquiera puede ser objeto de estudio y regulación por esta área del conocimiento, pues existen muchas que aun cuando son necesarias o útiles (como por ejemplo dormir, saludar, conversar), no todas tienen relevancia jurídica; por tanto y como lo señala Rafael Rojina Villegas, la “conducta” susceptible de ser objeto del derecho, es

²⁵⁹ FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, vigésimo octava edición, México, 2008, p. 20.

aquella que genera o deriva de facultades y obligaciones correlativas, como consecuencia de la regulación normativa.²⁶⁰

Aunado a lo anterior, se considera importante establecer el significado de la palabra “ilícito”, adjetivo que ha sido definido como “...*lo prohibido por la ley a causa de oponerse a la justicia, equidad, razón o buenas costumbres...*”.²⁶¹ En ese orden de ideas, la doctrina explica que una “conducta ilícita” se actualiza con la “...*omisión de los actos ordenados y la ejecución de los actos prohibidos...*” por el ordenamiento jurídico,²⁶² o como lo señaló Hans Kelsen en su obra “El Contrato y el Tratado”, consiste en una “...*infracción al derecho, cuando el derecho objetivo (el ordenamiento jurídico) enlaza a ese acto – considerado como perjudicial– una sanción, a saber, un acto de coacción...*”.²⁶³

Lo anterior corrobora la importancia de la conducta ilícita en el análisis de la potestad punitiva del Estado, ya que en cualquiera de las vías en que la misma se desarrolla, es un presupuesto indispensable para que se pueda imponer una sanción como consecuencia jurídica.

Sin embargo, incluso dentro del mismo concepto genérico de conducta ilícita, es posible establecer subcategorías que atienden al área del derecho específica en la que se manifieste el poder sancionador, así hablaremos de delitos cuando la conducta sea sancionable en los términos establecidos en las leyes penales, de infracciones cuando la norma aplicable sea la del derecho administrativo sancionador, y de actos u omisiones que producen daños y/o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, cuando se trate de la responsabilidad resarcitoria exigible de conformidad con el derecho presupuestario.

²⁶⁰ ROJINA VILLEGAS, Rafael. “La conducta jurídicamente regulada, teoría de la conducta jurídica”, artículo consultable en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, trimestral, Tomo VIII, número 30, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1946, pp. 29 y 30. [En línea] Disponible en <file:///C:/Users/Ra%C3%BAI%20E/Downloads/20659-18590-1-PB.pdf>, 21 de julio de 2017, 11:02 hrs.

²⁶¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. IV, *op cit.*, p. 337.

²⁶² Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, *op. cit.*, p. 2039.

²⁶³ Citado por ROJINA VILLEGAS, Rafael, *op. cit.*, p.36.

2.12.- Corrupción e impunidad.

Para proteger el orden social y mantener el Estado de derecho, el legislador ha emitido diversos ordenamientos, en los que se proscriben un gran número de conductas que se consideran nocivas, de las cuales en capítulos subsecuentes de la presente investigación, se hará alusión a algunas de las que más relevancia pueden tener, para la función jurisdiccional que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe realizar, como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, así como en materia contenciosa administrativa.

En ese contexto, se considera necesario precisar de manera sucinta lo que se entiende por “corrupción”, concepto respecto del cual la Real Academia Española ha establecido que “...*En las organizaciones, especialmente en las públicas, [es la] práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquéllas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores...*”, siendo también el “...*Comportamiento consistente en el soborno, ofrecimiento o promesa a otra persona que ostenta cargos públicos, o a personas privadas, a los efectos de obtener ventajas o beneficios contrarios a la legalidad o que sean de naturaleza defraudatoria...*”, mientras que específicamente en relación con las entidades gubernamentales, se refiere a “...*la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida ésta como la entera actividad del Estado, y no sólo en las funciones del Poder Ejecutivo como poder administrador, sino también en el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales...*”.²⁶⁴

Las anteriores definiciones confirman que el fenómeno de la corrupción tiene, entre otras características, que toda acción de esta naturaleza es ilegal, dado que implica o conlleva la transgresión a una norma; se realiza para la obtención de un beneficio privado; surge o se desarrolla dentro del ejercicio de una función asignada; y el individuo que despliega este tipo de actividad, siempre trata de encubrir su comportamiento.²⁶⁵

²⁶⁴ Diccionario de la lengua española, *op. cit.*; [En línea] Disponible en <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>, 05 de agosto de 2017, 14:00 hrs; véase también Diccionario del español jurídico, *op. cit.*; [En línea] Disponible en <http://dej.rae.es/#/entry-id/E82810>, 05 de agosto de 2017, 14:20 hrs.

²⁶⁵ VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro (coord.). Combate a la corrupción, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011, p. 19.

En relación con esto último, es de señalar que una de las cuestiones que fomentan la práctica de actos de corrupción, es precisamente la “impunidad” de la que gozan los sujetos que realizan dichas conductas, concepto que *“...implica la no persecución penal de las conductas (acciones y omisiones), que encuadran en principio en el derecho penal nacional material y que pertenecen a la criminalidad común, pero que – por razones más bien fácticas que normativas - no resultan castigadas...”*; o en palabras de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se trata de *“...la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a las víctimas...”*.²⁶⁶

Aun cuando la última de las definiciones apenas transcrita, se encuentra relacionada con violaciones a los derechos humanos, de ella y las demás que se han proporcionado, es posible desprender diversos elementos que son distintivos del concepto “impunidad”, a saber: que es susceptible de desarrollarse en cualquiera de las manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, es decir, en la responsabilidad penal, administrativa o resarcitoria; que se actualiza con la no aplicación de una sanción, o la inadecuada determinación de una que no corresponde al daño producido, por la actividad ilícita desplegada por el agente; que implica denegación de justicia dada la falta de investigación y sanción de las conductas ilícitas, lo cual limita la posibilidad de obtener la reparación del daño de los sujetos afectados.

Asimismo, es importante distinguir que la impunidad puede tener su origen en circunstancias de hecho o de derecho, categorías respecto de las cuales se

²⁶⁶ ESCOBEDO BARRONDO, Astrid Odete. El concepto impunidad, su abordaje en los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2013, pp. 15 y 16. [Trabajo de fin de Master consultable en línea] disponible en https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18844/TFM_MEADH_Astrid_Escobedo_2013.pdf, 19 de julio de 2017. 03:05 hrs.

ha dicho que “...cuando se habla de impunidad de facto, el Derecho existe, las normas están en vigor, han sido debidamente aprobadas, y sin embargo por alguna razón no se aplican, no obtienen consecuencias prácticas y concretas [...] Por su parte, la denominada como impunidad normativa sería aquella que tiene su origen directo en normas jurídicas cuyo objetivo es, siempre bajo diversas justificaciones, hacer inviable, cuando no excluir o impedir directamente la persecución penal...”;²⁶⁷ distinción que es importante dado que, en la medida en que sea posible identificar la causa que motiva la existencia de situaciones de impunidad, será posible adoptar soluciones adecuadas para este problema.

2.13.- Investigación y denuncia.

En todo procedimiento para la determinación de responsabilidades a cargo de quienes desplieguen alguna conducta lesiva, es necesaria la intervención de las autoridades que se encarguen de realizar la “investigación” correspondiente, actividad que habremos de analizar con mayor profundidad en capítulos subsecuentes de la presente obra; sin embargo, cabe precisar en este punto que dicha palabra deriva del latín “*investigatio*”, que se refiere a la técnica de descubrir o examinar, y que en el ámbito jurídico implica: “...hacer diligencias para descubrir algo, también es la actividad minuciosa encaminada al esclarecimiento y solución de las cuestiones o problemas que se presentan en la persecución de los ilícitos...”.²⁶⁸

De donde resulta que materia de responsabilidades, investigación es la actividad tendente a descubrir o recabar los datos, objetos, evidencias, instrumentos, documentos o informes relacionados con un determinado hecho

²⁶⁷ CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier. “El concepto de impunidad a la luz del Derecho internacional: Una aproximación sistémica desde el Derecho internacional penal y el Derecho internacional de los derechos humanos”, artículo consultable en la Revista Electrónica de Estudios Internacionales, semestral, número 24, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, España, 2012 pp. 3 y 4. [En línea] Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/concepto-impunidad-luz-derecho-internacional-una-aproximacion-sistemica-desde-derecho-internacional-penal-derecho-internacional-derechos-humanos>, 06 de agosto de 2017, 02:50 hrs.

²⁶⁸ POLANCO BRAGA, Elías. Procedimiento Penal Nacional Acusatorio y Oral, Porrúa, México, 2015, p. 300.

ilícito, así como para establecer quien o quienes fueron sus autores o participaron en su realización, a efecto de lograr que sean sancionados en los términos que establezcan las leyes correspondientes.

Ahora, no obstante que en los procedimientos de responsabilidades se regula de forma distinta la manera de realizar la investigación, pues mientras que en algunos se puede realizar oficiosamente por la autoridad competente, en otros se requiere que ésta previamente haya tenido conocimiento del hecho ilícito, para poder comenzar a realizar las gestiones correspondientes; lo cierto es que para evitar la impunidad de los sujetos infractores de la norma, es importante que se dé noticia a las autoridades, sobre la posible existencia de este tipo de conductas, sin importar el tipo de procedimiento que habrá de iniciarse.

Es aquí donde cobra relevancia la “denuncia”, palabra que significa: *“...avisar, poner en conocimiento de alguien un hecho o situación; [y] jurídicamente ‘Consiste en un acto formal mediante el que una persona, ofendida o no con la infracción, pone en conocimiento de las autoridades, los detalles y circunstancias que conozca de un hecho delictivo’...”*; concepto que si bien se relaciona comúnmente con la materia penal, lo cierto es que dicha figura también se encuentra prevista en otros procedimientos sancionadores, o bien, existen figuras equiparables como por ejemplo la queja administrativa o la querrela, que igualmente son medios para dar a conocer a las autoridades la posible comisión de conductas ilícitas.

En ese contexto, una vez que han quedado explicados los conceptos básicos relacionados con la función jurisdiccional, que conforme a la Constitución corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tanto en materia contenciosa administrativa como de responsabilidades administrativa y resarcitoria, a continuación se procede a explicar la forma en que el Tribunal ejerce dichas atribuciones, conforme al marco legal vigente al momento en que se desarrolla la presente investigación.

CAPÍTULO 3
EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA,
EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL
PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

3.1.- Naturaleza jurídica del Tribunal y su fundamento Constitucional.

La existencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra expresamente contemplada en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus atribuciones más importantes están previstas también en los artículos 109, fracciones III y IV, y 113, fracción I, de la referida Carta Fundamental; preceptos todos ellos que fueron reformados por última ocasión, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.²⁶⁹

²⁶⁹“**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

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

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

[...]”

“**Artículo 109.-** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. [...]

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

De tales artículos es posible desprender que, a pesar de no estar ubicado dentro de la esfera del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano que cuenta con atribuciones materialmente jurisdiccionales, para dirimir las controversias que se suscitan entre la administración pública federal y los particulares; para imponer las sanciones que correspondan, tanto a servidores públicos como a entes privados, por la comisión de infracciones administrativas que sean catalogadas como graves en términos de la legislación correspondiente; así como para determinar la responsabilidad resarcitoria a que haya lugar, derivada de los daños y perjuicios que esos mismos sujetos hubieran causado a la hacienda pública federal, o al patrimonio de los entes públicos federales.

Asimismo, dicho Tribunal, por conducto de su Presidente, es parte integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, ente cuya finalidad primordial es la armonización de las acciones y políticas, de las distintas autoridades de todos los órdenes de gobierno, que tienen competencia en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y

[...]

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. [...]

“Artículo 113.- El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

[...]

[Énfasis añadido]

hechos de corrupción, así como en materia de fiscalización y control de recursos públicos.

Ahora bien, como se analizó en capítulos precedentes, al crearse dicho órgano jurisdiccional (1936), entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció que estaría adscrito al Poder Ejecutivo; sin embargo, mediante posteriores reformas constitucionales y legales, que se suscitaron en el año de 1967, se le otorgó plena autonomía para dictar sus fallos, momento a partir del cual dejó de estar adscrito al ejecutivo; de ahí que si tampoco se encuentra dentro de la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial, luego entonces cabe preguntarse ¿cuál es su naturaleza jurídica?

Sin pretender resolver la discusión que se ha suscitado entorno a este tópico, puesto que ello excedería el objeto de la presente obra, es de señalar que coincidimos con quienes afirman que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano constitucional autónomo,²⁷⁰ dado que a nuestra consideración, cuenta con características propias de ese tipo de entes públicos.

Para explicar debidamente esta afirmación, debemos remitirnos al capítulo histórico de esta obra, en el que se analizó la forma en que fue evolucionando la aplicación de la teoría de los pesos y contrapesos elaborada por Montesquieu, que inicialmente fue interpretada de manera rígida, pues sólo se

²⁷⁰ ESQUIVEL VÁZQUEZ Gustavo Arturo. El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México, Porrúa – Facultad de Derecho UNAM, México, 2006, pp. 123 a 131; asimismo *vid.* MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema. “Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, artículo visible en la Revista PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa, número 15, Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2013, pp. 1 a 4. [En línea] Disponible en <http://www.tfja.mx/investigaciones/historico/pdf/naturalezaaautonomadeltfja.pdf>, 18 de agosto de 2017, 01:55 hrs.

Véase también ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I. “La creación de los órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, artículo consultable en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, semestral, número 22, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2006 p. 148. [En línea] Disponible en http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf, 18 de agosto de 2017, 03:28 hrs.

En el mismo sentido: CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús. “Los Órganos Constitucionales Autónomos, antes y después del pacto por México”, consultable en CARBONELL, Miguel (coord.). Historia y Constitución, Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2015, p. 78. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4036/7.pdf>, 18 de agosto de 2017, 05:06 hrs.

admitía que cada uno de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), se depositara en uno de los tres órganos supremos, quienes debían ejercer exclusivamente el poder que les había sido conferido; sin embargo, paulatinamente se hizo evidente que para un mejor desarrollo de las diferentes actividades del Estado, resultaba idóneo e incluso necesario, que los tres entes supremos y algunos de los órganos que de ellos dependen, estuvieran facultados para ejercer los demás poderes, pero sin que ello implicara invasión de competencias.

Es así que, con base en una interpretación menos tradicional y más flexible del principio de división de poderes, comenzó a aceptarse que los órganos supremos, además de las facultades que originalmente corresponden a cada uno, pudieran ejercer materialmente algunas de las atribuciones conferidas a los otros dos entes soberanos, pero siempre en los términos y con las limitaciones legalmente establecidas.

Sin embargo, el desarrollo en la interpretación del principio de división de poderes, no sólo impactó en el ejercicio material de las atribuciones de los órganos supremos, sino también en su ámbito formal, pues eventualmente se fueron creando entes públicos que, dada la naturaleza de sus atribuciones, no podían ser ubicados dentro de la estructura orgánica de aquéllos; al respecto se ha establecido que: *“...los órganos constitucionales autónomos rompen con el principio tradicional de división de poder [...] Empero, las nuevas concepciones políticas y jurídicas del poder aceptan y en ocasiones incluso promueven, la existencia de este tipo de órganos, pues los conciben como generadores de un nuevo y más sano equilibrio constitucional; equilibrio que constituye el propósito originario y también fundamental del principio de división de poderes, [teoría que] sigue todavía funcionando para lo que fue concebida: para que el poder contenga al propio poder...”*²⁷¹

En efecto, los órganos constitucionales autónomos se distinguen por que es en la propia carta fundamental, donde se les otorga *“...la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas, la idoneidad para*

²⁷¹ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I, *op. cit.*, p. 153.

*frenar, controlar y equilibrar a los órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a éstos órganos...”, autonomía que no es absoluta, en tanto que se encuentran en estrecha relación con los entes supremos, a quienes rinden cuentas y a cuyo control también están sujetos.*²⁷²

Aunado a lo anterior, es importante destacar que los órganos en estudio se caracterizan por tener: autonomía orgánica y funcional, dado que son creados por la propia Constitución con independencia de otros poderes del Estado; autonomía técnica, ya que sus funciones primordiales también se encuentran establecidas en la carta fundamental; autonomía normativa, puesto que cuentan con la facultad de regularse a sí mismos, es decir, de expedir su propia normatividad; autonomía financiera y administrativa, en tanto que tienen la posibilidad de evaluar sus propias necesidades presupuestales y establecer la forma en que habrán de administrarse; y finalmente, que guardan una relación de coordinación y control respecto a los poderes supremos; características que conforme a la doctrina, deben encontrarse todas reunidas para poder afirmar que se trata de un órgano constitucional autónomo, ya que con una sola que no se encuentre presente, se estará en presencia de lo que se ha denominado como órgano con relevancia constitucional.²⁷³

Es de destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se ha pronunciado en el sentido de avalar la existencia de los órganos constitucionales autónomos, al señalar que los mismos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, a los cuales se encomienda el ejercicio de una función propia del Estado que, por su especialización e importancia social, requiere autonomía de los clásicos

²⁷² FABIAN RUIZ, José. “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora”, artículo consultable en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, semestral, número 37, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2017, p. 87. [En línea] Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359>, 25 de agosto de 2017, 14:20 hrs.

²⁷³ *Ibidem*, pp. 88 y 89.

poderes del Estado, sin que ello signifique que no formen parte del aparato estatal, pues su misión principal radica en atender necesidades torales, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales; razonamientos en base a los cuales concluye que “...las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) *Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;* b) *Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;* c) *Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;* y d) *Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.*”²⁷⁴

Lo anterior sirve de apoyo a nuestra afirmación, en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano constitucional autónomo ya que: su existencia se encuentra prevista en el propio texto de la carta fundamental; desarrolla una de las tareas fundamentales del Estado, ello al ejercer la función materialmente jurisdiccional que la constitución le encomienda, como órgano de control de legalidad y sancionador, respecto a las relaciones y actos vinculados con la administración pública federal (incluida la materia fiscal); cuenta con autonomía financiera²⁷⁵ y atribuciones de fiscalización dentro de su propia estructura; no se ubica dentro de la esfera de alguno de los tres órganos supremos, es decir, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, del Poder Judicial de la Federación o del Poder Ejecutivo, pues ni en la Ley Orgánica del Tribunal, ni en alguna de las leyes orgánicas que regulan a cada uno de dichos poderes, existe precepto alguno que así lo establezca.

Por el contrario, válidamente se afirma que el Tribunal mantiene relaciones de coordinación con los poderes supremos, dado que al igual que acontece con

²⁷⁴ Vid. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomos XXV y XXVII, páginas 1647 y 1871, números de registro 172456 y 170238, de rubros: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS, respectivamente; véase Anexo 1.

²⁷⁵ Artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

los integrantes de otros órganos constitucionales autónomos, como los miembros del Banco de México, de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, o los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la designación de los Magistrados que lo integran se hace con la participación del Ejecutivo y el Legislativo, el primero de los cuales propone las ternas para que el segundo elija de entre los candidatos, a aquellos que ocuparán el cargo.²⁷⁶

3.2.- Competencia del Tribunal.

Como se ha reiterado a lo largo de la presente investigación, por disposición Constitucional el Tribunal tiene a su cargo una función materialmente jurisdiccional, la cual ejerce como órgano encargado del control de la legalidad de los actos de la administración pública, así como de la determinación de responsabilidades administrativa y resarcitoria, mismas que se encuentran reglamentadas y desarrolladas en el Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, en vigor a partir del día siguiente.

Así, el control de legalidad se desarrolla a través del juicio de nulidad y del juicio de lesividad, a los cuales la doctrina se refiere genéricamente como juicio contencioso administrativo; respecto del cual el multicitado Órgano Colegiado es competente para resolver, tratándose de la impugnación de Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; así como de resoluciones definitivas, ya sean fictas o expresas, en las que:²⁷⁷

- Una autoridad fiscal federal o un organismo fiscal autónomo determine la existencia de una obligación fiscal, la fije en cantidad líquida, o dé las bases para su liquidación;

²⁷⁶ Tal como puede corroborarse con la simple lectura de los artículos 3, fracción X, párrafo segundo; 6, apartado A, fracción VIII, párrafo octavo; 28, párrafo séptimo; y 73, fracción XXIX-H, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷⁷ Artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Se niegue la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- Se imponga multa por infracción a las normas administrativas federales;
- Se cause un agravio en materia fiscal distinto a los anteriores;
- Se traten de pensiones en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, y pensiones civiles que deban ser otorgadas con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Se niegue una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado, no satisfaga al reclamante; así como de aquellas en las que, vía repetición, se imponga la obligación a un servidor público de resarcir al Estado, el pago dado al particular como indemnización;
- Se requiera el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;
- Se relacionen con las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior (es decir, las dictadas en materias de certificación de origen, marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación, que concluyan el procedimiento para la imposición de cuotas compensatorias, independientemente de que se hayan o no determinado las mismas, entre otras), o bien las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto

de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

- Una autoridad administrativa ponga fin a un procedimiento, a una instancia o resuelva un expediente, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- Se impongan sanciones administrativas no graves a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, o las que en esta misma materia emita la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y;
- Se impongan sanciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ahora bien, para establecer la verdadera naturaleza de las “resoluciones definitivas” que son impugnables ante el Tribunal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para efectos del juicio contencioso administrativo, no sólo debe considerarse si existe o no recurso forzoso u optativo a través del cual pueda impugnarse el acto; sino que también debe ponderarse la naturaleza jurídica de la resolución, que debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, misma que puede configurarse de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento para reflejar la última voluntad oficial.

De lo anterior el Máximo Tribunal concluye que, *“...cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública, serán definitivos en tanto contengan una determinación*

o decisión, cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.”²⁷⁸

Por otra parte, es de señalar que con la reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015, que instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción, el Tribunal se transformó en un órgano jurisdiccional con una doble naturaleza pues, además de ejercer el control de legalidad en los términos apenas señalados, a partir de ese momento se le encomendó el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, razón por la cual se le facultó para conocer de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, lo que constituye la responsabilidad resarcitoria.²⁷⁹

3.3.- Estructura y organización del Tribunal.

Conforme al artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en vigor, el multicitado órgano jurisdiccional se integra básicamente por la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración y las Salas Regionales, las cuales a su vez se subdividen en Ordinarias, Especializadas, Auxiliares y Mixtas; cuya organización y atribuciones específicas a continuación se analizan.

Cabe aclarar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que actualmente se encuentra vigente, fue emitida en el mismo

²⁷⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XVII, página 336, número de registro 184733, de rubro: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS”. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

²⁷⁹ Artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en cuyas disposiciones transitorias²⁸⁰ se estableció que esta última ley entraría en vigor un año después de su publicación, es decir, el 18 de julio de 2017, momento para el cual el Tribunal debía contar con cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas; estipulándose además que el Titular del Ejecutivo Federal debía enviar a la Cámara de Senadores, las propuestas de los candidatos a Magistrados que van a integrar la Tercera Sección de la Sala Superior y las referidas Salas Especializadas, creadas por virtud de la nueva Ley Orgánica del Tribunal, a más tardar en el periodo ordinario de sesiones inmediato anterior a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a efecto de que fueran protestados los funcionarios que van a ocupar dichos cargos.

Sin embargo, aun cuando al momento en que se elabora el presente trabajo de investigación, ya han transcurrido los plazos apenas señalados y, por ende, ya inició la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cierto es que no han entrado en funciones la Tercera Sección y las Salas Especializadas en comento, dado que no se han realizado las protestas de los Magistrados respectivos ante la Cámara de Senadores; en ese contexto, es de aclarar que no obstante su inexistencia material, el análisis que a continuación se realizará sobre las funciones de dichos órganos y los demás que conforman el Tribunal, se hará conforme a lo establecido en su Ley Orgánica.

3.3.1.- La Sala Superior.

Está conformada por un total de dieciséis Magistrados de Sala Superior, que son propuestos por el Titular del Ejecutivo y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, quienes pueden durar en el cargo hasta quince años improrrogables, y de entre los cuales uno será elegido como

²⁸⁰ Artículos Tercero y Quinto Transitorios, del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Presidente del Tribunal, durante un periodo de tres años improrrogables y sin la posibilidad de ser reelecto para ningún otro periodo; Magistrados que en su conjunto integran el Pleno General y a su vez se disgregan para funcionar en el denominado Pleno Jurisdiccional, en Secciones y, en el caso de dos de sus integrantes, para formar parte de la Junta de Gobierno y Administración,²⁸¹ tal como explica en seguida.

3.3.1.1.- El Pleno General.

Integrado por los dieciséis Magistrados de la Sala Superior, el Pleno General se encarga básicamente de la conducción de la política financiera, así como de la toma de decisiones que impactan a la estructura del Tribunal, actividad que desarrollan mediante la celebración de sesiones públicas y privadas en asuntos delicados, cuyos debates son dirigidos por el Presidente del Tribunal y en los que, para la validez de sus determinaciones, basta mayoría simple de votos de los presentes, siendo que en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Este órgano no ejerce propiamente una función jurisdiccional, ya que dentro de sus atribuciones más importantes se encuentran las de: elegir de entre sus miembros al Presidente del Tribunal; aprobar el proyecto de presupuesto; aprobar y expedir el Reglamento Interior; someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, ya sean nuevos o para su ratificación; fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las tres^(sic) Secciones; así como designar al Secretario General de Acuerdos y al Titular del Órgano Interno de Control.²⁸²

3.3.1.2.- El Pleno Jurisdiccional.

Este órgano se integra por el Magistrado Presidente y los diez Magistrados de la Sala Superior que conforman la Primera y Segunda

²⁸¹ Artículos 73, fracción XXIX-H, párrafo sexto, de la Constitución Federal; 6, 43 y 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁸² Artículos 9 y 16 de la citada Ley Orgánica.

Secciones del Tribunal, de los cuales el primero se encarga de dirigir los debates, que también se llevan a cabo en sesiones públicas y privadas, en las que el quorum mínimo es de siete Magistrados y cuyas resoluciones deberán ser aprobadas por unanimidad o por mayoría de votos para que sean válidas.

Dentro de la estructura piramidal establecida en la ley, este órgano es el de mayor jerarquía en el ejercicio de la función jurisdiccional, dado que entre sus principales atribuciones se encuentran: establecer, modificar y suspender la jurisprudencia, así como aprobar las tesis y precedentes del Pleno Jurisdiccional que, junto con las jurisprudencias, deben ser publicadas en la Revista del Tribunal; resolver las contradicciones de criterios, tesis o jurisprudencias sustentados por las Salas Regionales y Secciones de Sala Superior, según sea el caso, determinando cuál de ellos debe prevalecer, lo cual constituirá jurisprudencia; resolver los juicios con características especiales, con excepción de los que sean de la competencia exclusiva de la Tercera Sección, que serán analizados en párrafos subsecuentes; resolver la instancia de aclaración de sentencia o de queja relacionadas con las resoluciones que emita; resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal, lo cual deberá realizar en sesión privada; así como también conocer de asuntos de responsabilidades en los que se encuentren involucrados Magistrados de Salas Regionales y ejecutar las sanciones que en su caso se les impongan.²⁸³

3.3.1.3.- La Primera y Segunda Sección.

De las tres Secciones a las que se pueden adscribir a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal, la Primera y Segunda se conforman cada una por cinco Magistrados, dentro de los cuales no puede estar el Presidente del Tribunal, salvo en las sesiones en que no exista el quórum legal mínimo que es de cuatro Magistrados, caso excepcional en el que éste podrá integrar la Sección, presidiendo la sesión correspondiente; y al igual que el Pleno Jurisdiccional, estas Secciones sólo tendrán competencia en materia

²⁸³ Artículos 10 y 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

administrativa y fiscal, ya que todos los asuntos relacionados con las responsabilidades administrativa y resarcitoria, son de la competencia exclusiva de la Tercera Sección, sobre lo cual volveremos más adelante.

En ese contexto y conforme a la multicitada Ley Orgánica, las Secciones en estudio se encuentran facultadas para resolver: juicios con características especiales; los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior (a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias); los que se promuevan contra las resoluciones que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación, que no se haya aplicado a su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; las instancias de aclaración de sentencia y queja, que se relacionen con los fallos que emitan; los conflictos e incidentes de incompetencia que se susciten entre Salas Regionales; así como para establecer, modificar y suspender la jurisprudencia, y para aprobar las tesis y precedentes que respectivamente hubieran emitido, ordenando su publicación en la Revista del Tribunal.

En relación con esto último, es de precisar que tanto el Pleno Jurisdiccional como la Primera y Segunda Secciones de la Sala Superior, tienen la facultad de establecer jurisprudencia derivada del ejercicio de sus atribuciones en materia contenciosa administrativa, las cuales pueden conformarse por reiteración y, en el particular caso del Pleno Jurisdiccional, también por contradicción de sentencias.

Ahora bien, para la integración de jurisprudencia conforme al primero de dichos sistemas, es decir, por reiteración, es necesario que el criterio derive de una sentencia emitida por el Pleno Jurisdiccional o alguna de dichas Secciones, aprobada mínimamente por siete Magistrados en el primer supuesto, y cuatro Magistrados tratándose de la Sección, caso en el cual se tendrá como precedente; hecho lo anterior, para que el criterio pueda constituir jurisprudencia, deberán aprobarse tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario, ello cuando sea sustentado por el Pleno

Jurisdiccional, ya que para el caso de la Primera o Segunda Sección, el criterio se deberá reiterar en cinco precedentes que se emitan en el mismo sentido.²⁸⁴

Mientras que la conformación de jurisprudencia bajo el sistema de contradicción de sentencias, está encomendada de manera exclusiva al Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior, procedimiento que se inicia con la denuncia que al efecto realice cualquier Magistrado, o las partes en los juicios en que se sustentaron los criterios contradictorios, la cual se deberá formular ante el Presidente del Tribunal, para que éste la ponga a consideración del Pleno quien decidirá por mayoría el criterio que debe prevalecer.²⁸⁵

Por otra parte, como se precisó anteriormente, tanto la Primera y Segunda Sección, como el Pleno Jurisdiccional, en el ejercicio de su función jurisdiccional en materia contenciosa administrativa, tienen la facultad de resolver juicios con características especiales, los cuales son seleccionados mediante la facultad de atracción que discrecionalmente puede ejercer el Presidente del Tribunal, en los asuntos que son resueltos por el Pleno de referencia, o los Presidentes de cada una de dichas Secciones, cuando estas últimas son las que deben emitir el fallo correspondiente; facultad que puede ser ejercida hasta antes del cierre de instrucción, ya sea de oficio, a petición de parte o a solicitud del Magistrado instructor o de la Sala que esté conociendo del asunto; salvo que se trate de juicios de resolución exclusiva de fondo, en los que estos últimos no podrán solicitar el ejercicio de dicha facultad.²⁸⁶

Así pues, los asuntos que revisten características especiales son aquellos que se consideran de interés y trascendencia, ya sea por su materia, conceptos de impugnación o cuantía (cuando el valor del negocio excede de \$100'000,000.00 [cien millones de pesos 00/100 pesos 00/100 M.N.]);²⁸⁷ así

²⁸⁴ Artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁸⁵ Artículo 77 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁸⁶ Artículo 54, fracción VII, y 55, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal; y 48, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁸⁷ Ello de conformidad con el "Acuerdo G/46/2016 por el que se determina la cuantía para el ejercicio de la facultad de atracción", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de septiembre de 2016.

como los juicios en los que para su resolución, sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia; de los cuales corresponderá a la Sección atraerlos por razón de cuantía, o cuando la interpretación se deba efectuar respecto a normatividad en materias de equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente, o competencia económica; correspondiendo la resolución al Pleno Jurisdiccional en todos los demás supuestos en que opere la facultad de atracción.²⁸⁸

3.3.1.4.- La Tercera Sección.

Instituida a consecuencia de la reforma en materia anticorrupción, la Tercera Sección es el órgano del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el que la Constitución Federal depositó una parte de la potestad punitiva del Estado, al dotarlo facultades para resolver directamente sobre la existencia de responsabilidades administrativa y resarcitoria; y decimos directamente ya que desde antes de la reforma, el Tribunal ha conocido de ese tipo de asuntos pero en sede contenciosa administrativa, es decir, ejerciendo el control de legalidad de las resoluciones que emiten la Secretaría de la Función Pública o de la Auditoría Superior de la Federación, a través de sus diferentes unidades administrativas, sin embargo, la nueva Sección del Tribunal cuenta con atribuciones para imponer sanciones y fincar indemnizaciones por sí misma, de considerar que se actualiza alguna de dichas responsabilidades.

En ese contexto, es de precisar que conforme a la Ley Orgánica del Tribunal, la Tercera Sección se integrará por tres Magistrados de la Sala Superior (distintos de los que en ese momento pertenezcan al Pleno Jurisdiccional o la Junta de Gobierno y Administración), uno de los cuales será su Presidente, quien se encargará de dirigir el debate en las sesiones que celebre; órgano que tiene, entre otras facultades, las de: fijar jurisprudencia;

²⁸⁸ Artículos 48, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y 13 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente.

resolver los recursos de apelación y reclamación que interpongan, así como sobre la procedencia de las medidas cautelares que le sean solicitadas, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; emitir el fallo correspondiente en los procedimientos de responsabilidades que inicialmente debieran ser resueltos por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, previo ejercicio de la facultad de atracción, cuando el asunto se considere de importancia y trascendencia; fincar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan, por los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos públicos; y sancionar a las personas morales con suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.²⁸⁹

Cabe destacar que, al igual que el Pleno Jurisdiccional y las dos Secciones anteriormente analizadas, la Tercera cuenta con facultades para fijar jurisprudencia respecto de los criterios que sustente en ejercicio de sus atribuciones, pero sólo podrá hacerlo conforme al sistema de reiteración, mediante la aprobación de cinco precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario; además de que también cuenta con la facultad de resolver asuntos que sean considerados de importancia y trascendencia, supuestos que se actualizan cuando el asunto pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o relevante en materia de responsabilidades administrativas; así como cuando sea necesario sentar un criterio que trascienda la resolución del caso, a fin de que sea orientador a nivel nacional; para lo cual deberá haberse ejercido previamente la facultad de atracción, que *“...podrá ser solicitada por cualquiera de los Magistrados de la Sección Tercera,*

²⁸⁹ Artículos 11, 13, 14 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

o bien por el Pleno de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, por mayoría de votos de sus integrantes...”.

Sin embargo, cabe aclarar que ni en la fracción III, del artículo 20, de la Ley Orgánica del Tribunal, de donde se obtuvo la porción normativa apenas transcrita, ni en algún otro precepto de dicha ley o de su Reglamento Interior, se explica cómo se integrará el “Pleno de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas”, cual es el quorum mínimo, cada cuánto y cómo sesionará o llevará a cabo sus reuniones; cuestión que quizá se aclarará una vez que entren en funciones la Tercera Sección y las demás Salas Especializadas en dicha materia.

3.3.2.- Las Salas Regionales.

Reguladas a partir del Capítulo IX, del Título Segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cincuenta y seis Salas Regionales que actualmente están en funciones, se clasifican en: Especializadas, las cuales se encuentran específicamente señaladas en dicha ley o en el Reglamento Interior del Tribunal, y cuya competencia se encuentra limitada al conocimiento de asuntos en materias específicas también precisadas en esas disposiciones; Ordinarias, supuesto en el que se ubican la mayoría de las Salas con las que cuenta el Tribunal a nivel nacional, las cuales se encargan de la tramitación y resolución de los asuntos, que no son de la competencia exclusiva de las Secciones o de las Salas Especializadas; Auxiliares, cuya función es apoyar a las Salas anteriormente enunciadas en el ejercicio de sus atribuciones, cuando las necesidades del servicio lo requieran y; Mixtas, que son aquellas que desarrollan dos de las funciones anteriores.²⁹⁰

Estos órganos se integran cada uno por tres Magistrados de Sala Regional, quienes duran en su encargo diez años, al cabo de los cuales podrán ser ratificados por una sola ocasión para otro periodo igual, excepción hecha de los Magistrados de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cuyo nombramiento en ningún caso podrá ser prorrogable;

²⁹⁰ Artículo 28.

siendo necesario para su designación, que sean propuestos por el Titular del Ejecutivo y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.²⁹¹

3.3.2.1.- Salas Regionales Ordinarias.

Como se analizó en capítulos precedentes, para desconcentrar la justicia contenciosa administrativa, que inicialmente se impartía desde la capital del país, se han creado diversas Salas Regionales Ordinarias a lo largo del territorio nacional, que por regla general son competentes para conocer de los juicios, por razón de territorio, atendiendo a si el domicilio fiscal del demandante se ubica dentro de la circunscripción territorial que, conforme al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha sido establecida para cada una de las regiones en las que se crean dichas Salas.

Sin embargo, existen excepciones aplicables a dicha regla general, que se actualizan cuando la demandante es una persona moral que forma parte del sistema financiero, o tenga el carácter de controladora o controlada, en ambos casos de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado; o cuando el actor resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, o en los casos en que se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes, del Servicio de Administración Tributaria, o sus unidades administrativas; supuestos en los cuales será competente por razón de territorio, la Sala Regional Ordinaria de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada.²⁹²

Ahora bien, por cuanto hace a la competencia material, es de reiterar que las Salas Regionales Ordinarias ejercen su función jurisdiccional en sede contenciosa administrativa, es decir, como órganos encargados del control de legalidad de diversos actos de la administración pública federal, siempre que no

²⁹¹ Artículos 73, fracción XXIX-H, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁹² Artículos 29 y 34, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

sean de los que deban conocer exclusivamente las Secciones de la Sala Superior o las Salas Especializadas.

En ese contexto, dichas Salas Ordinarias se encuentran facultadas para resolver los asuntos en los que se controvertan, entre otras resoluciones definitivas, las que: hayan sido dictadas en materia fiscal; se relacionen con licitaciones públicas, así como con la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios; nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o, habiéndola otorgado, no satisfaga al reclamante, y las que por repetición impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado los pagos correspondientes a la indemnización; así como los juicios promovidos por los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones derivadas de actos u omisiones que constituyan faltas administrativas no graves, impuestas por la Junta de Gobierno y Administración o por el Órgano Interno de Control, en aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.²⁹³

3.3.2.2.- Salas Especializadas.

Estas Salas han sido creadas por la necesidad de que en existan órganos con un cierto grado de especialización, para la resolución de determinado tipo de controversias que requieren conocimientos técnicos muy específicos; la primera de las cuales, esto es, la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, fue creada el 24 de marzo de 2008, a través del acuerdo G/17/2008, en el que se adicionó un artículo 24 Bis al Reglamento Interior del Tribunal vigente en ese momento, en el que se contemplaba su existencia y competencia, misma que entró en funciones el 5 de enero del año siguiente.

Actualmente la Ley Orgánica y el Reglamento Interior, prevén la existencia de otros cinco tipos de Salas Especializadas, adicionales a la que se comentó en el párrafo anterior, que también conocen de asuntos en materias específicas,

²⁹³ Artículos 3, fracciones I a IV, y 35, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

siendo estas: la Sala Especializada en Juicios en Línea, la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior, la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo y las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, cuyas atribuciones y competencia se prevé en el artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal, salvo por las últimas Salas a las que se hizo referencia (de Responsabilidades), cuya existencia y competencia material está regulada en la propia Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En ese contexto es de precisar que las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que por disposición de la Ley Orgánica se encuentran adscritas a la Tercera Sección de la Sala Superior, fueron instituidas como entes encargados de ejercer el doble aspecto de las atribuciones jurisdiccionales con las que ahora cuenta el Tribunal, esto es, como órganos encargados del control de legalidad de los actos de la administración pública federal, en todo lo relacionado con dicha materia, y como órganos facultados para ejercer la potestad punitiva del Estado en sede jurisdiccional, ya que son materialmente competentes para:²⁹⁴

- Resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa y resarcitoria, respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;
- Imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las

²⁹⁴ Artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales;

- Resolver, a través del juicio contencioso administrativo, sobre la legalidad de los actos, procedimientos y resoluciones definitivas que:
 - Se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 - Nieguen la indemnización o que por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y;
 - Impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Asimismo, la propia Ley Orgánica prevé que el territorio nacional se dividirá en cinco circunscripciones en las que ejercerán su jurisdicción las Salas Regionales Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, mismas que se encuentran delimitadas en el Reglamento Interior del Tribunal, al establecer que las cinco Salas Especializadas ejercerán sus atribuciones de la siguiente manera: la Primera Sala tendrá su sede en la Ciudad de México y competencia en dicha ciudad y los Estados de México y Morelos; la Segunda que también tiene su sede en la Ciudad de México y competencia en dicha ciudad y en Guanajuato, Hidalgo y Querétaro; la Tercera Sala con sede en la Ciudad de Puebla de los Ángeles, Puebla, y competencia en Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; la Cuarta con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, y con competencia en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora; y

finalmente la Quinta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila, y competencia en Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas y Zacatecas.²⁹⁵

3.3.2.3.- Salas Auxiliares y Mixtas.

Conforme a la Ley Orgánica, las Salas Auxiliares ejercerán jurisdicción material mixta y territorial en toda la República, en apoyo a las Salas Regionales Ordinarias, a las Salas Especializadas y a las Secciones, tanto en el dictado de las sentencias definitivas, como en la instrucción de los juicios, conforme a lo que establezca el Reglamento Interior del Tribunal; ordenamiento este último que hasta este momento contempla la existencia de nueve Salas de este tipo, a saber: la Cuarta Sala Auxiliar, que se ubica en Durango; la Sexta Sala Auxiliar, localizada en el Estado de Michoacán; la Octava Sala Auxiliar, con sede en Cuernavaca, Morelos; cuatro Salas Especializadas en Materia de Pensiones Civiles, ubicadas en Zacatecas, Nuevo León, Estado de México y Veracruz; una Sala Auxiliar Metropolitana que también es Sala Auxiliar en Materia de Pensiones y; una Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, estas dos últimas con sede en la Ciudad de México.²⁹⁶

Es relevante comentar que esta última Sala Auxiliar, fue creada temporalmente por el Pleno General como una medida de contingencia, ante la falta de aprobación de los nombramientos de Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior, así como de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que aún se encuentran en trámite ante la Cámara de Senadores; Salas Especializadas que debían estar constituidas desde el 18 de julio de 2017, cuando entró en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas.²⁹⁷ Razón por la cual se determinó que la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, sería la

²⁹⁵ Artículos 37 de la Ley Orgánica y 23, fracción VI, del Reglamento Interior del Tribunal.

²⁹⁶ Artículos 40 de la Ley Orgánica y 23 bis, del Reglamento Interior del Tribunal.

²⁹⁷ Tal como se advierte del contenido del Acuerdo SS/10/2017, por el que se adicionó, entre otros, el artículo 23-Bis, fracción X, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2017.

encargada de tramitar y resolver el procedimiento establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a través del cual se pueden imponer sanciones y fincar indemnizaciones a los sujetos infractores, hasta que el Senado de la República apruebe los nombramientos a que se ha hecho referencia, momento en el que entregará los expedientes que haya instruido y que correspondan a la competencia de las multicitadas Salas Especializadas.

Por otra parte, como se precisó en párrafos precedentes, la Ley Orgánica del Tribunal permite la existencia de Salas Mixtas, que son aquellas que ejercen atribuciones de Sala Regional Ordinaria, Sala Especializada y/o Sala Auxiliar, de manera simultánea; situación en la que se ubican todas las Salas Auxiliares, pues a la vez que apoyan a otras Salas, ejercen sus propias atribuciones como Sala Regional o Sala Especializada, tal es el caso de la Cuarta Sala Auxiliar que al mismo tiempo es la Sala Regional del Norte-Centro III, o la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, que también es la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana, respecto de la cual el Pleno General determinó que, una vez instituidas las Salas Especializadas en esa materia, la Décimo Tercera Sala dejará de tener el carácter de Auxiliar y volverá a ser únicamente Sala Regional Ordinaria.²⁹⁸

3.3.3.- La Junta de Gobierno y otras áreas administrativas.

Integrada por el Magistrado Presidente del Tribunal, dos Magistrados de Sala Superior (distintos a los que están adscritos a cualquiera de las tres Secciones) y dos Magistrados de Sala Regional, la Junta de Gobierno y Administración es el máximo órgano administrativo y de fiscalización, dado que tiene a su cargo: la administración, actividad tendente a la correcta y adecuada planeación, organización, operación y control de las diversas áreas del Tribunal; la vigilancia, que consiste en supervisar que los actos y funciones jurisdiccionales y administrativas se realicen conforme a la normatividad aplicable, lo cual se realizará a través de visitas virtuales o presenciales,

²⁹⁸ Artículos 28, fracción IV, de la Ley Orgánica, y 23 bis, fracciones IV, V y X del Reglamento Interior del Tribunal.

inspecciones, investigaciones directas o de gabinete, rendición de informes de los involucrados o de terceros, entre otras; la disciplina, actividad a través de la cual se verifica que los servidores públicos del Tribunal observen las normas, reglas o lineamientos que las leyes, la Junta u otros órganos competentes establezcan, para lo cual se encuentra facultada para determinar las sanciones correspondientes a los Magistrados del Tribunal y; la carrera jurisdiccional, la cual debe apoyarse en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia que regularán las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de los servidores públicos.

Razón por la que se encuentra facultada, entre otras cuestiones, para: aprobar la formulación del proyecto de presupuesto del Tribunal; llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las regiones, sedes y número de las Salas Regionales; las sedes y número de las Salas Auxiliares, la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción; adscribir a las Salas Regionales ordinarias, auxiliares, especializadas o mixtas a los Magistrados Regionales; dictar las reglas conforme a las cuales se deberán practicar visitas para verificar el correcto funcionamiento de las Salas Regionales Ordinarias, Auxiliares, Especializadas o Mixtas; evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas, de informática, del Centro de Estudios Superiores en Derecho Fiscal y Administrativo y del área de publicaciones del Tribunal, a fin de constatar la adecuada prestación de sus servicios; así como integrar y desarrollar los subsistemas de información estadística sobre el desempeño del Tribunal, de los Plenos y Secciones de la Sala Superior, y de las Salas Regionales.²⁹⁹

Por otra parte, a excepción del Presidente del Tribunal, que también preside la Junta y dura en ese cargo tres años, los Magistrados de Sala Superior y Sala Regional que la integran sólo podrán hacerlo por un periodo de dos años, durante el cual no podrán ejercer atribuciones jurisdiccionales y al

²⁹⁹ Artículos 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica, y 46 del Reglamento Interior del Tribunal.

finalizar el mismo, se reintegrarán a sus labores sin poder ser reelectos para el periodo inmediato siguiente; asimismo, los Magistrados integrantes de la Junta tomarán las determinaciones correspondientes, en sesiones preferentemente públicas con un quorum mínimo de tres Magistrados y por mayoría de votos de los presentes, quienes no podrán abstenerse de votar.³⁰⁰

Aunado a ello, es de señalar que para el adecuado despacho de sus funciones, la Junta contará la Secretaría Operativa de Administración, la Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Secretaría Auxiliar, a las cuales a su vez estarán adscritas otras unidades administrativas tales como la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Recursos Humanos, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, la Dirección General de Sistemas de Carrera, la Dirección General de Infraestructura de Cómputo y Comunicaciones, y la Dirección General del Sistema de Justicia en Línea.³⁰¹

Ahora bien, para substanciar los procedimientos y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas señalados en el párrafo anterior, es decir, los que no ejercen actividades jurisdiccionales sino netamente administrativas, la Ley Orgánica prevé la existencia de un Órgano Interno de Control, al que el Reglamento Interior del Tribunal se refiere como Contraloría Interna, que se encuentra adscrita al Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior y de cuyas atribuciones destacan las de: ordenar la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y revisiones de control a las unidades administrativas que integran el Tribunal; supervisar la atención de las quejas y denuncias que se presenten, así como las investigaciones que al efecto se realicen; así como llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos.³⁰²

³⁰⁰ Artículos 22, 24, 25, 26 y 52 de la Ley Orgánica del Tribunal.

³⁰¹ Artículos 27 de la Ley Orgánica; 72 y 73 del Reglamento Interior del Tribunal.

³⁰² Artículos 62 y 67 de la Ley Orgánica; y 94 del Reglamento Interior del Tribunal.

Por otra parte, es de destacar que dentro de la estructura orgánica del Tribunal, también existen unidades administrativas que se encuentran adscritas únicamente al Presidente, siendo estas la Dirección General del Centro de Estudios, la Dirección General de Comunicación Social y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de las cuales importa destacar para efectos de la presente investigación, algunas de las atribuciones de esta última, a la cual corresponde: *“Prevía autorización del Pleno y de la Junta de Gobierno, cuando no sea competencia de ésta, presentar denuncia o querrela ante el Ministerio Público competente, así como designar al personal autorizado para tal efecto, respecto de hechos que lo ameriten y en los que el Tribunal haya resultado ofendido o tenga interés jurídico, acordar conciliaciones y, en su caso, desistirse de ellas, siempre y cuando no afecten el orden público y el interés social y que dicho desistimiento haya sido sometido a consideración de la Junta de Gobierno y Administración”*; representar al propio Tribunal, al Pleno de la Sala Superior, a las Secciones, a la Junta, al Presidente, a la Secretaría General de Acuerdos, a la Secretaría Auxiliar de la Junta, así como a las Secretarías Operativas, en los juicios laborales, de amparo y demás controversias en que figuren como parte; así como resolver las consultas jurídicas que formulen las unidades administrativas del Tribunal.³⁰³

3.4.- La tramitación del juicio contencioso administrativo federal.

Una vez analizada la estructura del Tribunal, al menos en cuanto a los órganos que se consideran de interés en la presente obra, se procede a explicar brevemente la forma en que dicho ente público federal ejerce la función jurisdiccional que constitucionalmente tiene encomendada.

En esos términos, es de señalar que de los distintos principios que son aplicables en los procesos jurisdiccionales,³⁰⁴ en el juicio contencioso administrativo federal destacan los de: igualdad, que consiste en que las partes que intervienen en el mismo deben tener las mismas oportunidades de acción y

³⁰³ Artículos 90 y 93 del Reglamento Interior del Tribunal.

³⁰⁴ DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. op cit., pp. 291 a 298.

defensa y, por tanto, cuando alguna de ellas promueve o hace valer alguna cuestión incidental, se debe conceder a la otra la oportunidad de realizar manifestaciones y rendir pruebas en apoyo a sus intereses; economía procesal, cuyo objetivo fundamental es reducir tanto los tiempos en la resolución de las controversias, como los costos que ello genera; y concentración, que se encuentra estrechamente vinculado con el anterior, dado que consiste en acumular la mayor cantidad posible de etapas procesales, para ser realizadas en un solo momento o a través de la menor cantidad de actuaciones.

Ahora bien, los juicios que se tramitan ante las distintas autoridades se desarrollan a través de diversas etapas perfectamente diferenciadas, entre las cuales podemos encontrar la postulatoria, conciliatoria, probatoria, conclusiva, decisoria y finalmente la impugnativa,³⁰⁵ sin embargo, en atención a los principios de concentración y economía procesal, en el juicio contencioso administrativo federal no encontramos una fase conciliatoria, en la que normalmente se aviene a los sujetos en conflicto, para que lleguen a un convenio y evitar que se siga toda la secuela procesal, sino que en sustitución se han establecido otros medios alternativos de solución de controversias, como los procedimientos arbitrales de queja, reclamación y acuerdos conclusivos, que se siguen ante la Procuraduría Federal de la Defensa de los Contribuyentes.³⁰⁶

3.4.1.- Las etapas postulatoria y probatoria.

Asimismo, otra de las características que distinguen al proceso contencioso administrativo es la acumulación de las fases postulatoria y probatoria, la primera de las cuales se configura con las actuaciones que permiten fijar la litis, esto es, por la demanda, la contestación y sus respectivas ampliaciones, mientras que la fase probatoria se integra por el ofrecimiento, admisión o rechazo, preparación y desahogo de las pruebas ofrecidas en el

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 322 y 323.

³⁰⁶ Procedimientos regulados en el Capítulo IV de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, así como en el Capítulo Décimo de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2014.

juicio; etapas que se encuentran agrupadas a efecto de que se lleven a cabo en un solo momento para cada una de las “partes” contendientes, por lo que desde la presentación de la demanda o de la contestación, la actora o demandada, respectivamente, deben ofrecer y exhibir las pruebas que habrán de sustentar sus pretensiones,³⁰⁷ mismas que se desechan o se tienen por admitidas y desahogadas, en el mismo auto en el que se tiene por admitida la demanda o por formulada la contestación, según sea el caso; salvo que por la naturaleza de los medios de convicción anunciados, sea necesario realizar otras actuaciones para lograr su preparación y desahogo.

Conviene aclarar en este punto que el concepto de “partes”, utilizado en el párrafo anterior y en muchos otros de la presente obra, se refiere al demandante o actor, a la demandada o enjuiciada y al tercero interesado,³⁰⁸ en caso de existir en el juicio de que se trate, que son los sujetos que plantean la controversia que se ha de resolver a través de la actividad jurisdiccional; de los cuales la parte actora, denominada así porque es quien ejerce la acción, pueden ser el gobernado (en el juicio de nulidad) o la autoridad (en el juicio de lesividad), que interpone la demanda ante el Tribunal, a efecto de lograr que se anule el acto administrativo que considera fue emitido ilegalmente y, en algunos casos, que se le reconozca la existencia de un derecho subjetivo a su favor.

Mientras que la parte demandada pueden ser, en el juicio de nulidad, la autoridad o autoridades que emitieron la(s) resolución(es) controvertida(s) o, en el juicio de lesividad, el particular en cuyo favor se hubiera emitido el acto impugnado; quien normalmente se resiste a la pretensión de la parte actora, pues lo que busca es que se reconozca la validez del acto de autoridad, para que siga surtiendo plenos efectos; salvo en los casos de allanamiento en los que la demandada no opone resistencia y en su lugar acepta que se revoque el acto controvertido, postura que algunas veces es adoptada por las autoridades demandadas, para evitar que se les condene al pago de una indemnización por

³⁰⁷ Artículos 14, fracción V y 15, fracción IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

³⁰⁸ Artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

incurrir en falta grave, supuesto que se actualiza cuando la resolución controvertida haya sido emitida con total ausencia de fundamentación y motivación, en contravención a alguna jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, o cuando se anule por desvío de poder, es decir, por haber sido emitida en ejercicio de facultades discrecionales, pero persiguiendo una finalidad distinta de aquella por la que se otorgaron tales facultades a la autoridad.³⁰⁹

Por otro lado, conforme a la ley que regula el contencioso administrativo federal, el tercero interesado es aquel que, no siendo la autoridad que emite o ejecuta la resolución impugnada, tiene un derecho incompatible con el de la parte actora, es decir, que a diferencia de la demandante que pretende que se anule un acto de autoridad, su interés va dirigido a que la resolución impugnada siga surtiendo efectos porque de alguna manera le otorga beneficios, tal es el caso de las liquidaciones por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de patrones, en las que también se incluye el cálculo del adeudo por la participación de utilidades a sus trabajadores; supuesto en el que, a efecto de respetar los derechos de defensa, seguridad jurídica y acceso a la justicia del tercero interesado, se le debe dar intervención en el juicio para que también tenga oportunidad de hacer valer los argumentos y ofrecer las pruebas que estime pertinente, en defensa de sus intereses.

Ahora bien, es de precisar que otro de los principios aplicables en el proceso contencioso administrativo es el de preclusión, que implica la pérdida de una facultad procesal cuando el derecho respectivo no se ejerce en el momento oportuno,³¹⁰ mismo que fue instituido a efecto de otorgar seguridad jurídica a las partes y a la sociedad en general, impidiendo así que una determinada cuestión pueda ser controvertida y analizada en cualquier momento; razón por la que es de capital importancia que las partes conozcan los plazos legalmente establecidos, para la realización de determinados actos.

³⁰⁹ Artículo 6 de esta misma ley procesal.

³¹⁰ DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. op cit., p. 296.

En ese contexto tenemos que para presentar la demanda, la parte actora, en el juicio de nulidad, contará siempre con un término de 30 días contados a partir de que se le haya notificado la resolución que pretende impugnar, debiendo también controvertir, si lo considera ilegal, el acto de carácter general que en su caso se le hubiere aplicado, cuando se impugne con motivo del primer acto de aplicación; o a partir de que hubiera iniciado su vigencia, cuando se controvierta como un acto de naturaleza auto aplicativa; plazo que se contará a partir de que se haya notificado la resolución del Pleno Jurisdiccional, de alguna de las Secciones o Salas, en la que se hubiera declarado improcedente la instancia de queja previamente interpuesta por el demandante y se le hubiera prevenido para tramitarla como juicio nuevo; mientras que tratándose del juicio de lesividad, la autoridad actora contará con un plazo de 5 años para impugnar el acto de autoridad favorable al particular, mismo que se computará a partir del día en que dicha resolución se hubiera emitido;³¹¹ siendo que en todos los casos, la presentación extemporánea de la demanda provocará la improcedencia del juicio.

Asimismo, es importante señalar que dentro de los requisitos que debe cumplir el escrito de demanda, además de ofrecer y exhibir las pruebas que habrán de sustentar la pretensión de la actora, se encuentran los de: señalar si el juicio se tramitará bajo la modalidad de juicio en línea o mediante el juicio tradicional (escrito); precisar el nombre del demandante, su domicilio fiscal y el que utilizará para oír y recibir notificaciones, así como una dirección de correo electrónico, dado que en la actualidad prácticamente todas las notificaciones se realizan por boletín jurisdiccional, en el que se utiliza el correo electrónico como medio a través del cual el Tribunal da a conocer sus determinaciones; precisar los datos de identificación y exhibir la resolución que se está impugnando; así como señalar los hechos, los conceptos de impugnación y el nombre del tercero interesado cuando lo haya; requisitos cuya omisión dará lugar a que se deseche por improcedente la demanda, si lo omitido es la precisión de la resolución impugnada o la formulación de conceptos de impugnación, pues en todos los

³¹¹ Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

demás casos se prevendrá a la parte actora para que subsane la omisión dentro de un plazo de 5 días, con el apercibimiento que en caso de no realizarlo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.³¹²

Además de lo anterior, la parte actora tiene la obligación de adjuntar al escrito de demanda: una copia de la misma y sus anexos; el documento con el que se acredite la personalidad del representante, respecto de lo cual es de señalar que en el juicio contencioso administrativo no procede la gestión de negocios, por lo que quien actúe en nombre de otro debe acreditar que la representación le fue legalmente otorgada, previo a la presentación de la demanda; la resolución impugnada y sus constancias de notificación, o el acuse de recibo de la petición correspondiente cuando se trate de una resolución negativa ficta; así como los cuestionarios e interrogatorios que habrán de responder los peritos o testigos, respectivamente, cuando se ofrezcan este tipo de probanzas; siendo que en caso de omisión en exhibir tales documentos, se requerirá el promovente para que los presente dentro del plazo de 5 días, apercibido que en caso de no exhibirlos se tendrá por no presentada la demanda, si la omisión se relaciona con la resolución impugnada o el acuse de recibo de la instancia no resuelta expresamente, con el documento que acredite la personalidad o las copias de traslado, mientras que si los documentos no exhibidos son pruebas, las mismas se tendrán por no ofrecidas.³¹³

Ahora bien, como se analizó anteriormente, conforme al principio de concentración, las fases postulatoria y probatoria del proceso deben desarrollarse con la menor cantidad de actuaciones; sin embargo, no todos los elementos probatorios pueden desahogarse en un solo momento, sino que en ocasiones deben realizarse diversos actos para su preparación, tal es el caso del expediente administrativo o la petición de informes y documentos que obran en poder de autoridades, los cuales deben ser requeridos por el Magistrado

³¹² Artículos 13, primer párrafo y 14, de la referida ley adjetiva.

³¹³ Artículos 5 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

instructor, para que obren en el expediente al momento de dictar sentencia definitiva, salvo que a través de los informes se pretenda obtener la confesión de alguna autoridad sobre los hechos que son materia del litigio, caso en el cual se deberá desechar la prueba, por existir prohibición legal para tal efecto.³¹⁴

Mientras que para las pruebas pericial y testimonial, existen reglas específicas conforme a las cuales los profesionistas y las personas señaladas por los interesados, deben apersonarse en las instalaciones de la Sala para seguir diversas formalidades que darán certeza sobre su debido desahogo, ya que los testigos responderán los interrogatorios formulados por las partes ante la presencia del juzgador, mientras que los peritos acudirán a aceptar el cargo conferido y protestar su legal desempeño, allegándose de los cuestionarios y demás información que será necesaria para que puedan rendir los dictámenes correspondientes, mismos que de ser contradictorios obligaran a que el Tribunal designe, a su cargo, al perito tercero en discordia que contribuirá a dar mayor claridad sobre las cuestiones debatidas.³¹⁵

Por otra parte, una vez notificado a la autoridad el auto admisorio, ésta contará con un plazo de 30 días para formular la contestación correspondiente, salvo que la demanda hubiera sido admitida en la vía sumaria (que se caracteriza para una tramitación más acelerada del juicio de nulidad), por actualizarse alguno de los supuestos de procedencia legalmente establecidos, esto es, si se impugna una liquidación en materia fiscal o una resolución que establezca multas administrativas, así como los actos de cobro de créditos fiscales o los que pretenden hacer efectiva alguna garantía otorgada en favor de la federación, y el monto del negocio no exceda del equivalente a 15 veces el salario mínimo, ahora unidad de medida y actualización, elevado al año; supuestos en los cuales el término para formular la contestación será de 15 días contados a partir de la notificación del auto admisorio; plazos que serán idénticos para que el tercero interesado se apersona a juicio, pero que correrán

³¹⁴ Artículos 14, fracción V, 15, fracción IX, 40, párrafo segundo, y 45 de la multicitada ley procesal.

³¹⁵ Artículos 43, 44 y 58-5, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

de manera independiente para éste y para cada una de las autoridades que figuren como demandadas, en caso de existir más de una.³¹⁶

Como requisitos de la contestación tenemos que en ella la autoridad deberá: ofrecer las pruebas de su intención; referirse a todos los hechos que el actor le impute en la demanda, pues en caso de omisión se tendrán por ciertos los mismos, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados; precisar todas las cuestiones de previo y especial pronunciamiento que deban analizarse; expondrá las razones por las que considera que existe imposibilidad de emitir pronunciamiento de fondo, que deben desestimarse los argumentos de la actora, así como los que demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho de esta última, sin que con tales razonamientos se puedan variar los fundamentos y motivos precisados en la resolución impugnada; debiendo adjuntarse básicamente los mismos documentos que se exigen para la demanda, salvo por el relativo a la personalidad del promovente, que sólo se exhibirá cuando el demandado sea un particular (juicio de lesividad).³¹⁷

Ahora, como se anunció en párrafos precedentes, también es posible ubicar dentro de la etapa postulatoria a la ampliación de demanda y su correspondiente contestación, dado que a través de estas actuaciones la actora y la enjuiciada, respectivamente, introducen argumentos que no fueron inicialmente planteados y que deben justipreciarse al momento de resolver en definitiva el asunto; sin embargo, dado que en el juicio contencioso administrativo opera el principio de preclusión, el derecho de formular la ampliación se encuentra limitado a que: el acto impugnado sea una resolución negativa ficta; o que siendo expresa, la misma se dé a conocer a la demandante en la contestación; que se aduzca la ilegalidad en la notificación del acto controvertido o extemporaneidad en la presentación de la demanda, y se introduzcan cuestiones no conocidas por la actora al interponerla.³¹⁸

³¹⁶ Artículos 18, 19, 58-2 y 58-4 de esta misma ley adjetiva.

³¹⁷ Artículos 20 y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

³¹⁸ Artículos 16 y 17 de este mismo ordenamiento.

Como puede advertirse, todos los supuestos de procedencia de la ampliación se generan, en cierto modo, cuando al presentar la demanda inicial la actora desconoce determinadas cuestiones, que posteriormente son introducidas en la contestación y respecto de las cuales debe dársele oportunidad de manifestarse, a efecto de poder aportar elementos suficientes en apoyo de su pretensión, para lo cual deberá presentarse la ampliación, dentro de los 10 días en el juicio ordinario o 5 en el sumario, siguientes a aquél en que en que surta efectos la notificación del acuerdo en el que se haya tenido por formulada la contestación, y cuyo escrito deberá cumplir los requisitos anteriormente precisados en cuanto a las copias y pruebas que deben adjuntarse, puesto que en caso de omisión se formulará requerimiento, a efecto de que las deficiencias sean subsanadas dentro del plazo de 5 días cuando el asunto se tramita en la vía ordinaria o de 3 si se trata de la sumaria, bajo apercibimiento de que en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la ampliación, en el supuesto de las copias, o se tendrán por no ofrecidas y/o exhibidas las pruebas.

Asimismo, una vez ejercido este derecho por la parte actora, que el Magistrado instructor haya tenido por ampliada la demanda y que surta efectos la notificación del acuerdo correspondiente, la demandada contará también con un plazo de 10 o 5 días hábiles, según corresponda, para formular la contestación a la ampliación, cumpliendo con los requisitos de la contestación a la demanda anteriormente señalados.³¹⁹

3.4.2.- Las etapas conclusiva y decisoria.

Aun cuando las fases conclusiva y resolutive (o decisoria) no se encuentran acumuladas en el juicio contencioso administrativo federal, ambas se desarrollan consecutivamente y casi siempre de manera muy breve, razón por la cual hemos decidido analizarlas de manera conjunta en el presente acápite.

³¹⁹ Artículos 19, 20, 21 y 58-6, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así, una vez que han quedado debidamente desahogadas las pruebas anunciadas por las partes, tanto en la demanda como en la contestación y sus respectivas ampliaciones, en caso de existir estas últimas, si no hay otras cuestiones pendientes de tramitar, si se trata del juicio ordinario el Magistrado instructor emitirá, 5 días después de que haya concluido el desahogo de los medios de convicción, un acuerdo con el cual se iniciará la fase conclusiva del juicio, acto en el que hará saber a las partes el derecho que les asiste, de formular por escrito sus alegatos, para lo cual contarán con un plazo de 5 días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo correspondiente.

Esta etapa del juicio, es decir, la fase conclusiva, tiene por objeto conceder a las partes una oportunidad para realizar manifestaciones, pero única y exclusivamente en relación a los elementos de convicción que se allegaron al expediente, indicando las razones por las que el actor o el demandado, según se trate, consideran que las pruebas aportadas favorecen sus respectivas pretensiones, o porque deben ser desestimadas las de la contraparte, lo que jurídicamente se conoce como “alegatos de bien probado”, en los cuales existe prohibición expresa de introducir cuestiones que modifiquen los planteamientos de las partes, señalados en la demanda y la contestación, o sus respectivas ampliaciones,³²⁰ salvo que en ellos se invoque alguna causal de improcedencia y sobreseimiento, o se haga valer la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, cuestiones que por ser de orden público y de estudio oficioso, pueden hacerse valer en cualquier momento del juicio.³²¹

Ahora bien, una vez transcurrido el plazo para que las partes formulen sus respectivos alegatos, ya sea que los hubieren o no presentado, quedará cerrada la instrucción del juicio, lo cual implica que el asunto fue tramitado completamente y, por ende, que comienza la etapa decisoria dado que se

³²⁰ Artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

³²¹ Ello conforme a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, tal como se corrobora con las jurisprudencias 2a./J. 21/2013 (10a.) y I.3o.C. J/36, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 2, página 1133, con número de registro 2003214; y Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, página 1359, con número de registro 172837; respectivamente.

encuentra en estado de resolución; momento que tiene una relevancia particular porque a partir de aquí deben remitirse los autos a la Sala Superior, si el juicio de nulidad es de la competencia exclusiva de alguna de las Secciones, o si éstas o el Pleno Jurisdiccional determinaron procedente ejercer la facultad de atracción, por tener características especiales, o bien al Magistrado Instructor de la Sala para que formule el proyecto de resolución correspondiente.

Asimismo, el cierre de instrucción es una de las actuaciones más relevantes, dado que con él se clausura la posibilidad de que las partes hagan valer cuestiones incidentales, como la incompetencia material de la Sala, la acumulación de juicios o la recusación de Magistrados; así como tampoco podrá reconducirse la vía, lo que resulta necesario cuando el asunto haya sido tramitado mediante juicio sumario, debiendo ser el ordinario.³²²

Sin embargo, es importante aclarar que el inicio de la etapa decisoria, no cierra de manera absoluta la posibilidad de que las partes exhiban mayores elementos de convicción, en apoyo de sus pretensiones, dado que la Ley de la materia permite que puedan ofrecer pruebas supervenientes, en cualquier momento y hasta antes de que se emita la sentencia definitiva; sin que con su admisión, desahogo y valoración se viole el principio de preclusión, ya que un elemento de convicción tiene el carácter de superveniente, cuando se genera con posterioridad al momento procesal en el que normalmente debía ofrecerse, es decir, después de presentada la demanda (en el caso de las que ofrece la actora) o la contestación (tratándose de la autoridad).³²³

Por su parte, los Magistrados del Tribunal también se encuentran facultados para allegarse de pruebas diferentes a las ofrecidas por las partes, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, así como para ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial, cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes; sin embargo, dicha potestad se debe

³²² Artículos 29, fracciones I, II y IV, 39, 47, 48 y 58-2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

³²³ Artículo 40, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

ejercer con cautela dado que, como ya se analizó, el juicio contencioso administrativo federal es de estricto derecho y, por ende, no es factible suplir la deficiencia de la demanda o la contestación, por lo que en cada caso debe ponderarse si con las pruebas para mejor proveer (que es como se denomina a los elementos de convicción cuyo desahogo es ordenado por el juzgador), efectivamente se está tratando de buscar la verdad material o en realidad se suple alguna deficiencia.³²⁴

Ahora bien, antes de analizar la fase resolutive, debemos señalar que en el juicio sumario la etapa conclusiva se tramita de diferente forma, ya que para dar celeridad a la substanciación del proceso, desde el auto admisorio de demanda el Magistrado Instructor debe establecer la fecha de cierre de instrucción, la cual no podrá exceder de 60 días siguientes a aquel en que se emite dicho acuerdo; plazo dentro del cual deberá realizar todas las actuaciones necesarias para que las pruebas queden desahogadas, con al menos 10 días de anticipación a la fecha de cierre señalada, a efecto de que las partes puedan formular sus alegatos, pero si el juicio quedara substanciado mucho antes, el Instructor concederá a la partes el plazo de 3 días para que formulen sus alegatos, transcurridos los cuales quedará cerrada la instrucción con o sin ellos; mientras que si agotados los 60 días no está completamente substanciado el juicio, se podrá fijar nueva fecha de cierre en un plazo que no podrá exceder de 10 días.³²⁵

Como ya habrá podido advertir el lector, la fase decisoria o resolutive se consuma al emitirse la sentencia definitiva, que es el acto a través del cual el juzgador, si no existe cuestión alguna que impida el pronunciamiento de fondo en el asunto, decide sobre la legalidad del acto impugnado, analizando si son

³²⁴ Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 29/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 360/2009, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente al mes de marzo de 2010, página 1035, número de registro 164989; véase Anexo 1.

³²⁵ Artículos 58-4, 58-5, 58-11 y 58-12, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

fundados o infundados los argumentos de la actora o las defensas de la autoridad.

Así, en el juicio ordinario, el fallo definitivo debe ser emitido dentro de los 45 días hábiles siguientes, a la fecha en que haya quedado cerrada la instrucción y para tales efectos, el Magistrado Instructor de la Sala Regional o el Magistrado Ponente en la Primera o Segunda Sección, o en el Pleno Jurisdiccional, auxiliados por los Secretarios de Acuerdos que les están adscritos, contarán con un término de 30 días para elaborar el proyecto de resolución, computables a partir de la recepción del expediente respectivo, proyecto que se dará a conocer a los demás Magistrados que integren el órgano colegiado correspondiente, para que lo aprueben por unanimidad o por mayoría; siendo que si alguno de los Magistrados no está de acuerdo con el mismo, lo votará en contra y podrá formular voto particular, en el que explicará las razones por las cuales no comparte lo resuelto, y en caso de que sean más los Magistrados que no comparten el sentido del proyecto, el Magistrado Instructor o el Ponente deberá formular uno nuevo conforme a los argumentos de la mayoría, pudiendo quedar el proyecto original como voto particular.

Mientras que en el juicio sumario, para reducir los trámites y acelerar la resolución de los asuntos, el Magistrado Instructor y el Secretario de Acuerdos, ambos de Sala Regional, son los únicos sujetos procesales que intervienen en la elaboración del fallo, pues sólo se requiere que el proyecto sea firmado por el primero y autorizado con la rúbrica del segundo para que constituya sentencia, la cual debe emitirse dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que hubiera quedado cerrada la instrucción, salvo que en el juicio correspondiente se hubiera ejercido la facultad de atracción, caso en el cual la emisión de la sentencia se realizará conforme a lo señalado en el párrafo anterior.³²⁶

³²⁶ Artículos 49 y 58-13, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; así como 36, fracción XII, 58, fracciones I y II, y 59, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por otra parte, respecto a su contenido, la ley establece como principios rectores en la elaboración de las sentencias los de: congruencia, mayor beneficio, exhaustividad y estricto derecho;³²⁷ el primero de los cuales se divide a su vez en congruencia externa e interna, que obligan al juzgador a resolver la litis en los términos en que fue planteada sin que le sea permitido variarla, pues debe atender la *causa petendi* que efectivamente se desprenda de las manifestaciones de las partes, en relación con la resolución impugnada (congruencia externa), debiendo ser también coherente en sí misma y evitar contradicciones, entre las premisas construidas por el jurisdicente para sustentar el fallo de que se trate (congruencia interna); mientras que el principio de mayor beneficio impone el deber de analizar primeramente los planteamientos que conduzcan a una declaratoria de nulidad lisa y llana, tanto por cuestiones de fondo como de forma, los cuales de resultar infundados abrirán la posibilidad de analizar los que conlleven a una nulidad parcial o para determinados efectos.

Asimismo, conforme al principio de exhaustividad, el órgano resolutor debe analizar todos y cada uno de los planteamientos de la demanda en los que exista causa de pedir, es decir, en los que se manifieste un agravio susceptible de ser analizado, sin importar en que capítulo de la misma se encuentre el argumento de que se trate, pues la demanda debe ser analizada como un todo en sí misma, lo cual debe cumplirse aún más cuando lo procedente sea reconocer la legalidad y, por ende, la validez del acto controvertido, ya que de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a la enjuiciante; mientras que en términos del principio de estricto derecho, por regla general no es posible que al emitir la sentencia, el Juzgador pueda suplir la deficiencia de la demanda, sino que el accionante debe satisfacer la carga de señalar por lo menos: cuál es el acto o la parte del mismo que le causa perjuicio, las disposiciones o principios jurídicos que considera violentó la autoridad emisora del acto, así como exponer y aportar los elementos que

³²⁷ Artículo 50 de la multicitada ley procesal.

demuestren racionalmente la lesión o infracción aducida, para que pueda declararse la nulidad de la resolución controvertida.

Ahora bien, lo común es que la sentencia se dicte una vez agotadas las etapas procesales anteriormente descritas; sin embargo, la ley de la materia prevé la posibilidad que el juicio concluya de manera anticipada, si se actualiza alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento, que se suscitan entre otros casos cuando: la resolución impugnada no afecte el interés jurídico del demandante, salvo que en alguna otra ley se le otorgue expresamente la legitimidad para acudir al juicio contencioso administrativo federal; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sea incompetente para resolver sobre la legalidad del acto controvertido; se actualice la figura de cosa juzgada respecto a la resolución combatida o bien, que la misma esté siendo impugnada a través de cualquier otro medio de defensa pendiente de resolución; se impugne un acto consentido; no exista la resolución combatida; quede sin materia el juicio o bien que la autoridad haya dejado sin efectos la resolución combatida dejando satisfecho el interés jurídico del demandante.³²⁸

Esta opción de terminar anticipadamente el juicio encuentra su justificación en el hecho de que, en esos casos, no es factible realizar un pronunciamiento de fondo en relación a la controversia planteada, por lo que es innecesario agotar en su totalidad la tramitación del proceso; no obstante, en la práctica jurisdiccional se recomienda no ejercer esa atribución, a menos que el Juzgador considere sin lugar a duda que se actualiza alguna de dichas hipótesis, siendo lo más prudente concluir todas las etapas procesales, y decretar el sobreseimiento si ello es procedente, una vez que se encuentra debidamente integrado el expediente, dado que en algunos casos los argumentos y constancias aportadas por las partes, desvirtúan las causales de improcedencia que hubieran podido invocarse.

Así pues, si no existe cuestión alguna que impida entrar al estudio de fondo del asunto, el Juzgador procederá a analizar la resolución controvertida, a

³²⁸ Artículos 8 y 9, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

la luz de los argumentos planteados y las pruebas exhibidas por el demandante, quien deberá acreditar que se actualiza alguna de las causales de ilegalidad previstas en la ley de la materia, para poder obtener la nulidad de la resolución impugnada, ilegalidad que puede suscitarse porque: el funcionario que dictó la resolución, ordenó o tramitó el procedimiento del que aquélla deriva es incompetente; porque se omitió cumplir con los requisitos formales o hubieron vicios en el procedimiento, que de alguna manera trascendieron al sentido de la resolución impugnada o afectaron las defensas del particular; porque los hechos que motivaron la emisión del acto controvertido no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto; o cuando la decisión adoptada en una resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera tal discrecionalidad, lo cual se conoce en la doctrina administrativa como desvío de poder.³²⁹

Aunado a lo anterior, cabe destacar que el análisis que se realiza en las sentencias que emite el Tribunal, puede no limitarse a un mero control de legalidad del acto impugnado, en tanto que a partir del 10 de junio de 2011, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, a través del cual se modificaron, entre otros preceptos, el artículo 1º de la Carta Fundamental, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con facultades para tutelar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, lo que realiza a través del llamado control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad.

Esto representó un nuevo paradigma en el sistema jurídico mexicano, ya que anteriormente sólo los órganos integrantes del Poder Judicial de la

³²⁹ Artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Federación, podían analizar la constitucionalidad de los actos materialmente legislativos, a través de vías específicas como el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad, lo que en la teoría se conoce como control concentrado; mientras que a partir de la reforma en comento, los jueces ordinarios no pertenecientes a ese Supremo Poder, pueden realizar el análisis de la constitucionalidad de las normas secundarias invocadas por las partes, o que deban aplicar para resolver los asuntos de su competencia, a efecto de emitir sentencias que respeten el derecho humano a la tutela judicial efectiva, y los demás que se encuentran reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales.

Así, la facultad con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para ejercer el control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad, ha sido reconocida a través de diversos criterios jurisprudenciales, en los que también se han establecido los presupuestos formales y materiales que deben satisfacerse para tal efecto, siendo el primero de dichos requisitos que el Tribunal tenga competencia legal, para resolver el juicio en el que se va a contrastar la norma secundaria; además de que si es a petición de parte, debe señalarse con toda claridad cuál es el derecho humano o garantía que se estima violada, la norma general a contrastar y el agravio que produce al solicitante; asimismo, debe existir aplicación expresa o implícita de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona y acreditarse la existencia de un perjuicio en quien solicita el control difuso, o bien irrogarlo a cualquiera de las partes cuando se realiza oficiosamente; además de que no debe existir cosa juzgada respecto del tema de constitucionalidad planteado, ni jurisprudencia obligatoria del Poder Judicial de la Federación, o criterios vinculantes para el Estado Mexicano, emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se hubiera analizado la inconstitucionalidad o inconvencionalidad, de la norma secundaria sujeta a contraste.³³⁰

³³⁰ Sobre esta cuestión, resulta particularmente ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 336/2013, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, correspondiente al mes de abril de 2014,

Por tanto, una vez satisfechos los requisitos apenas reseñados, las Salas Regionales, las Secciones o el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal, podrán ejercer el control difuso de constitucionalidad de la norma secundaria, para lo cual deberán seguir los pasos que jurisprudencialmente ha establecido el Tribunal Supremo de la Nación, conforme a los cuales primeramente deberán realizar una interpretación conforme en sentido amplio, es decir, se analizará la norma en estudio a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; mientras que, en caso de existir varias interpretaciones posibles, se procederá a realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la que partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, se deberá preferir la interpretación que hace a la norma cuestionada, acorde con los derechos humanos, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de éstos.

Mientras que, si del análisis en cuestión se advierte que no es posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio o estricto, por ser insalvable el vicio de inconstitucionalidad del que adolece la norma secundaria sujeta a contraste, el órgano sentenciador podrá determinar la inaplicación del precepto en estudio, pero única y exclusivamente para ese caso en concreto, pues el pronunciamiento de constitucionalidad que al efecto realice el Tribunal, de ninguna manera podrá tener efectos *erga omnes* (generales), por no tener competencia originaria para ello; determinación que de llegar a tomarse, impactará en la resolución del juicio, pues con tal declaratoria automáticamente la resolución impugnada adolecerá de un vicio en la fundamentación, al sustentarse en un precepto que es inaplicable por ser violatorio de derechos

Tomo I, página 984, número de registro 2006186; siendo también aplicable la jurisprudencia XXVII.1o.(VIII Región) J/8 (10a.), sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, correspondiente al mes de diciembre de 2013, Tomo II, página 953, número de registro 2005057; véase Anexo 1.

humanos, por lo que en este caso podrá declararse la nulidad de la resolución impugnada.³³¹

Ahora bien, dependiendo de si se acredita o no alguna de las causales de ilegalidad antes señaladas, así como de la naturaleza del acto controvertido y de la pretensión de la actora en el juicio respectivo, el Órgano Jurisdiccional del conocimiento podrá: reconocer la validez de la resolución impugnada, en caso de no haberse desvirtuado la presunción de legalidad de que goza todo acto de autoridad; simplemente declarar la nulidad del acto impugnado; o bien declarar la nulidad con determinados efectos, estableciendo los lineamientos que deberá acatar la autoridad para dar cumplimiento al fallo emitido por el Tribunal, como pueden ser la reposición del procedimiento, la emisión de un nuevo acto en el que se subsanen las violaciones y vicios advertidos, o incluso se podrá ordenar a la enjuiciada que restituya al particular en el goce de los derechos lesionados, mediante la realización de actos no necesariamente procedimentales, como en los casos en que se ordena devolver alguna cantidad que fue indebidamente pagada al fisco federal, o cuando se le condena al pago de una indemnización por haber incurrido en responsabilidad patrimonial del Estado.

En ese contexto, cuando de la sentencia se desprendan, ya sea de manera implícita o expresa, la existencia de determinados efectos que deba acatar la autoridad, cuando el asunto fue iniciado a petición de parte, o conforme a los cuales pueda emitir un nuevo acto si lo estima pertinente, y si el procedimiento de origen deriva del ejercicio de facultades discrecionales, la enjuiciada tendrá 4 meses para realizar los actos con los cuales dé cabal cumplimiento al fallo, siempre que la sentencia se haya dictado en el juicio ordinario, mientras que tratándose de las que recaen al juicio sumario el plazo será de un mes, término que se computará en ambos casos a partir de que la sentencia quede firme, es decir, de que las partes hubieran manifestado expresamente su consentimiento, que hubieran transcurrido los plazos para su

³³¹ Lo cual encuentra apoyo en la tesis P. LXIX/2011(9a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, correspondiente al mes de diciembre de 2011, Tomo 1, página 552, número de registro 160525; véase Anexo 1

impugnación o que, habiéndose interpuesto algún medio de defensa, el mismo se hubiera desechado o declarado infundado.³³²

Ahora bien, no obstante que los plazos para cumplir las sentencias se encuentran perfectamente delimitados en la ley, en la práctica las autoridades se muestran renuentes a acatar voluntariamente lo ordenado, razón por la cual se han establecido dos vías para vigilar y asegurar el debido cumplimiento de los fallos, mismas que solo enunciaremos sin abundar en su análisis, dado que si bien no se consideran muy eficaces por las limitaciones en los medios de coacción con los que cuenta el Tribunal, lo cierto es que ya han sido ampliamente analizadas y criticadas en diferentes obras.

Así pues, el Tribunal puede verificar oficiosamente el cumplimiento de las sentencias, cuando el procedimiento administrativo de origen se hubiera tramitado a petición de parte, es decir, en los casos en que la resolución impugnada haya recaído a una solicitud de particular; mientras que a través de la instancia de queja será posible analizar si la autoridad omitió o no acatar el fallo, si incurrió en defecto o exceso en su cumplimiento, o en repetición del acto ya anulado en el juicio contencioso administrativo, con independencia de si el asunto deriva de facultades discrecionales o se inició a petición de parte en sede administrativa; instancia (queja) que procederá siempre que la actora presente el escrito correspondiente dentro de los 15 días siguientes, a la fecha en que se notifique la resolución que motiva la queja, o una vez fenecidos los 4 meses con que contaba la autoridad, cuando lo que se reclame sea la omisión en el cumplimiento.

En ambas vías, es decir, tanto en la instancia de queja, como en el procedimiento de verificación oficiosa de cumplimiento de sentencia, el órgano que hubiere dictado el fallo definitivo, esto es, la Sala Regional, la Primera o Segunda Sección, o el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior, requerirá un informe a la(s) autoridad(es) vinculada(s) con el cumplimiento (independientemente de que hubieran o no figurado como demandadas en el

³³² Artículos 52, 53, 57 y 58-14, de la multicitada ley procedimental.

juicio de origen), para que manifieste(n) y acredite(n) las gestiones realizadas en acatamiento al fallo; hecho lo cual se turnarán los autos al Magistrado Instructor o Ponente, según corresponda, para elabore el proyecto de sentencia en el que determinará si el fallo fue o no debidamente cumplimentado, o incluso si precluyó el derecho de la autoridad para emitir un nuevo acto en ejercicio de sus facultades discrecionales, por haberse excedido del plazo de 4 meses con que contaba para tal efecto.

De resultar fundados los argumentos del quejoso actor, se declarará la nulidad de la resolución emitida en cumplimiento y, si además es necesario que la autoridad realice gestiones o emita algún acto para restituir al particular en el ejercicio de sus derechos lesionados, se le concederá un plazo de 20 días para solventar el fallo definitivo, con el apercibimiento que de no acatar la sentencia, se le impondrá una multa y se requerirá a su superior jerárquico para que la obligue a cumplirla, y si aun así persiste el incumplimiento, también se impondrá al superior una multa y, previo apercibimiento, se podrá dar vista al Órgano Interno de Control correspondiente, a fin de que éste determine las responsabilidades en que pudieran haber incurrido los funcionarios públicos, por su conducta omisiva en el cumplimiento de la sentencia.³³³

3.4.3.- Los incidentes y recursos.

En el lenguaje procesal, la palabra “incidente” ha sido definida como una *“Cuestión distinta del principal asunto del juicio, pero con él relacionada, que se ventila y decide por separado, suspendiendo a veces el curso de aquél, denominándose entonces de previo y especial pronunciamiento”*,³³⁴ de donde podemos concluir que los incidentes son pequeños procedimientos que se tramitan dentro del juicio, a efecto de dilucidar cuestiones que si bien son distintas a las que se hubieran planteado en el principal, se relacionan con ésta e incluso pueden impactar a la resolución que habrá de adoptarse al momento de resolver en definitiva el juicio.

³³³ Artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

³³⁴ *Diccionario del español jurídico, op cit.*; [En línea] Disponible en <http://dej.rae.es/#/entry-id/E137610>, 30 de septiembre de 2017, 19:41 hrs.

En ese orden de ideas, la ley establece que se tramitarán por vía incidental, entre otras cuestiones: I) la suspensión de la ejecución del acto impugnado; II) otras medidas cautelares que pueda solicitar el demandante, a efecto de mantener viva la materia del juicio y evitar que se consume de manera irreparable la afectación reclamada; III) la incompetencia de las Salas del Tribunal para conocer de un determinado juicio, pues como ya se analizó, existen diversas circunscripciones territoriales en las que ejercen su jurisdicción las Salas Regionales, así como también distintas Salas Especializadas que conocen de los asuntos relacionados con determinadas materias; IV) la acumulación de juicios, cuya finalidad es evitar que se dicten sentencias contradictorias y procede cuando los actos impugnados en dos o más juicios, son antecedente o consecuente unos de otros, se hagan valer idénticos conceptos de impugnación y las partes sean las mismas, o cuando en distintos juicios se controvierta la misma resolución o diversas partes de ésta, independientemente de que las partes y los conceptos de impugnación sean a no idénticos; V) la nulidad de notificaciones; VI) la recusación por causa de impedimento; VII) la reposición de autos; VIII) la falsedad de documentos; y IX) la interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Aunque los requisitos y los datos que deben señalarse son distintos para cada uno de los incidentes, e incluso existen algunos que sólo pueden hacerse valer hasta antes del cierre de instrucción, en todos el promovente debe justificar la necesidad de la medida cautelar o cuestión solicitada, precisando los motivos y ofreciendo las pruebas necesarias para acreditar los extremos que cada uno de ellos requiere, de lo cual se dará vista a la contraparte previo a que se resuelva la cuestión incidental; de ahí que, por ejemplo, para demostrar la falsedad de un documento o de la firma que calza el mismo, el promovente deberá ofrecer la prueba pericial correspondiente; o para que el juicio sea tramitado y resuelto por la Sala Regional o Especializada que se pretende, la incidentista (parte demandada, tercero interesado o la Sala que declina la competencia, esto último sólo en la incompetencia por materia), deberá exhibir

las pruebas idóneas con las que demuestre que el domicilio fiscal del demandante, se encuentra dentro de la circunscripción territorial de una Sala diversa a la que conoce del juicio, o que la resolución impugnada es de la materia de una determinada Sala Especializada, pues de lo contrario el juicio seguirá radicado ante la misma Sala en la que se interpuso la demanda.³³⁵

Por otra parte, en cuanto a los recursos, que no son otra cosa que medios o vías para impugnar determinados actos dictados en el juicio, es de señalar que el contencioso administrativo federal sólo contempla los de reclamación y revisión, el primero de los cuales puede ser interpuesto por cualquiera de las partes y procede en contra de las resoluciones en las que se admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero; y las que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquiera de las medidas cautelares previstas en la ley de la materia; para lo cual el escrito u oficio de reclamación deberá interponerse dentro de los 10 días siguientes, a la fecha de notificación del acuerdo o sentencia que se reclame, salvo en el juicio sumario o cuando en el recurso se impugnen cuestiones relativas a las medidas cautelares, supuestos en los que el plazo para su interposición será de 5 días.

Así, una vez que se admite a trámite la reclamación, se debe correr el traslado respectivo a la contraparte, con copia del escrito del recurso y las pruebas que en su caso se hubieren ofrecido, para que en el plazo de 5 días manifieste lo que a su derecho convenga, transcurridos los cuales se turnarán los autos al Magistrado Instructor o al Magistrado Ponente (esto último cuando el recurso se interpone en contra del auto en el que la Sección o el Pleno Jurisdiccional, hayan admitido o desechado alguna prueba superveniente), para que emita el fallo interlocutorio correspondiente, en el que se determinará si confirma o revoca el acto reclamado, estableciendo los términos en que se

³³⁵ Artículos 24 a 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

deberá emitir el nuevo acuerdo en este último supuesto, y cuando lo reclamado sea la sentencia de suspensión, en el fallo del recurso se podrá modificar el contenido de aquella sentencia, por lo que no será necesaria la emisión de un nuevo acto.³³⁶

Conforme lo anterior, es evidente que el recurso de reclamación está diseñado para impugnar actuaciones de trámite, mientras que para el caso de la sentencia definitiva, cada una de las partes cuenta con una vía diferente, esto es, el recurso de revisión para las autoridades y el juicio de amparo directo para los particulares, las cuales son tramitadas y resueltas por órganos ajenos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues como se analizó en párrafos precedentes, el contencioso administrativo federal en México se rige bajo el sistema mixto, conforme al cual, el control de legalidad de la mayoría de los actos de la Administración Pública Federal, se ejerce directamente por el multicitado Tribunal, pero cuya actuación es revisada por entes adscritos al Poder Judicial de la Federación, como son los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta última mediante el ejercicio de la facultad de atracción o a través de la instancia de amparo directo en revisión.

Ahora bien, sin pretender menoscabar la importancia de esos medios de defensa, es de aclarar que al menos en la presente obra no profundizaremos en el desarrollo de su tramitación y resolución, dado que nuestro objeto de estudio se constriñe en analizar diversas problemáticas, relacionadas con la normatividad que regula la actuación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo federal y también con el marco legal que regirá el proceso para sancionar las responsabilidades administrativas graves; por tanto, baste señalar que los medios de impugnación apenas señalados (que en ambos casos deben interponerse dentro del plazo de 15 días, contados a partir de que haya surtido efectos la notificación del fallo reclamado), se encuentran regulados en la Ley de Amparo, con excepción de

³³⁶ Artículos 59, 60, 61 y 62 de ese mismo ordenamiento adjetivo.

los supuestos de procedencia del recurso de revisión, los cuales se establecen en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así pues, a diferencia del juicio de amparo directo, que es por excelencia un medio de control constitucional y que, por tanto, puede interponerse en contra de la sentencia definitiva, siempre que el particular considere que la misma violenta sus derechos humanos, reconocidos y tutelados en la Constitución Federal, sin importar la materia, cuantía o tipo de asunto en el que se hubiere dictado el fallo; el recurso de revisión sólo puede interponerse en contra de las resoluciones en que se decrete o niegue el sobreseimiento del juicio, así como de las sentencias definitivas, pero sólo en determinados supuestos específicamente delimitados, dentro de los cuales destacan: que la cuantía exceda de 3,500 veces el salario mínimo, hoy unidad de medida y actualización, pues en caso de ser menor la cuantía o indeterminada, sólo procederá cuando el asunto sea considerado de importancia y trascendencia, se relacione con las materias de responsabilidades administrativas de servidores públicos, comercio exterior, aportaciones de seguridad social o pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, responsabilidad patrimonial del Estado o del Servicio de Administración Tributaria, en términos de las leyes correspondientes, así como aquéllas en las que se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización, previstas en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.³³⁷

3.5.- Breve análisis del procedimiento administrativo sancionador.

Como se dijo anteriormente, la reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 que instituyó el Sistema Nacional Anticorrupción, transformó al Tribunal Federal de Justicia Administrativa en un órgano jurisdiccional que, además de realizar el control de legalidad de los actos de la Administración Pública Federal, ahora se encuentra facultado para ejercer la potestad punitiva del

³³⁷ Artículos 1º, 17, 34, 40, 81, 84, 85 y 170 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor; así como 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Estado, dado que puede sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, que deriven de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Consecuentemente, la reforma en cuestión no sólo impactó en la estructura y competencia del Tribunal, sino que con motivo de ella se rediseñaron los procedimientos, a efecto de que este órgano jurisdiccional pudiera intervenir en la determinación de las sanciones e indemnizaciones, derivadas de las responsabilidades administrativa y resarcitoria, que anteriormente se tramitaban y resolvían de manera exclusiva por la Secretaría de la Función Pública (a través de los Órganos Internos de Control) y la Auditoría Superior de la Federación.

Es así que el 18 de julio de 2016, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos a través de los cuales se expidieron, entre otros ordenamientos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ordenamientos que además de establecer cuestiones sustantivas, disponen que tales responsabilidades se determinarán conforme al procedimiento regulado en la citada Ley General.³³⁸

En ese contexto, es de señalar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas de referencia, clasifica a las autoridades que intervienen en los procedimientos en: la investigadora, que es aquella unidad administrativa en los Órganos Internos de Control o en la Auditoría Superior de la Federación, que se encarga exclusivamente de investigar las faltas administrativas; la substanciadora, que es el ente que conduce el procedimiento de responsabilidades administrativas hasta la audiencia inicial; y finalmente la resolutora, que es la autoridad que dirige el procedimiento una vez concluida dicha audiencia y hasta la resolución del mismo.

³³⁸ Artículos 67, 68, 71 y 72, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ahora bien, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece categóricamente que la autoridad que se encargue de la investigación, deberá ser siempre distinta de la substanciadora o resolutora, para lo cual incluso dispone que las unidades administrativas adscritas a los Órganos Internos de Control o a la Auditoría Superior de la Federación, que tengan asignadas tales atribuciones, deberán contar con una estructura orgánica que garantice su independencia;³³⁹ sin embargo, no ocurre lo mismo entre las autoridades substanciadora y resolutora, dado que como veremos más adelante, tratándose de las infracciones administrativas no graves, es el mismo ente quien dirige el procedimiento, incluso después de la audiencia inicial, y resuelve en definitiva sobre la imposición de las sanciones.

3.5.1.- La investigación.

Este procedimiento es el sustento y antecedente del diverso de responsabilidad administrativa, ya que es en esa etapa donde la autoridad investigadora realiza todas las diligencias y actos necesarios, a efecto de recabar los elementos que apoyarán la acusación que en su caso habrá de formular, para que finalmente el Tribunal o la unidad administrativa que tenga el carácter de resolutora dentro del Órgano Interno de Control, una vez seguidos los trámites correspondientes, determine si sanciona o no al servidor público o al particular señalado como presunto responsable.

Así pues, tienen el carácter de autoridades investigadoras las unidades administrativas de los Órganos Internos de Control, tanto en faltas administrativas no graves, como graves y de particulares, así como los entes de la Auditoría Superior de la Federación, facultados para tales efectos conforme a la normatividad que rige sus respectivas estructuras orgánicas; sin embargo, las unidades administrativas de la referida Auditoría sólo podrán investigar sobre infracciones graves y vinculadas con particulares, pues de advertir que las

³³⁹ Artículos 2, fracciones II, III y IV, y 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

infracciones son no graves, deberán remitir lo actuado al Órgano Interno de Control correspondiente, para que sea éste quien realice la investigación.³⁴⁰

Como puede advertirse, en la investigación también repercute la calificación que se haga de la infracción atribuible al presunto responsable, de ahí la importancia de distinguir las infracciones no graves, que son aquellas que se relacionan con el incumplimiento de las funciones legalmente encomendadas; la falta de disciplina o de respeto hacia los particulares y demás servidores públicos; la omisión de denunciar las faltas administrativas de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones, de atender las instrucciones de sus superiores, de presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial o de colaborar en los procedimientos judiciales o administrativos, por citar algunos ejemplos;³⁴¹ a diferencia de las infracciones graves, que tienen un impacto económico o lesionan de manera importante los principios que regulan el debido ejercicio de la función pública, dado que se trata de actos comúnmente calificados de corruptos.

En efecto, podemos citar como ejemplo de las infracciones graves: el cohecho, en que incurrirá el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración, ya sea en dinero, valores, bienes muebles o inmuebles; peculado, que cometerá aquél que solicite o realice actos para el uso o apropiación indebida de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, incluidos los socios; desvío de esos mismos recursos públicos; utilización indebida de información, infracción en que incurrirá quien obtenga un beneficio u obtenga bienes muebles e inmuebles bajo mejores condiciones, o que después puedan incrementar su valor,

³⁴⁰ Artículos 10 y 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³⁴¹ Artículos 49 y 50, de la referida Ley General.

derivado de la información privilegiada a que haya tenido acceso con motivo de sus funciones.³⁴²

Asimismo, se consideran infracciones graves el abuso de funciones, en que incurrirá el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas, o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas antes señaladas, o simplemente para causar perjuicio a cualquier persona o al mismo servicio público; actuación bajo conflicto de intereses, que cometerá quien participe en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal; contratación indebida, que actualiza aquél que designe, participe en la selección o expida nombramiento para que sea servidor público, o contrate a quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad, para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que la inhabilitación haya sido inscrita en el registro correspondiente; siendo también graves el enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés; el tráfico de influencias, el desacato a un mandato de autoridad administrativa o jurisdiccional y el encubrimiento, que cometerá quien sabiendo que una persona o servidor público ha cometido una falta administrativa, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

Además, es de destacar que con la finalidad de lograr que todos los actos u omisiones constitutivos de infracción, sean efectivamente investigados y sancionados, el legislador tipificó como una falta administrativa grave la obstrucción de la justicia, en que pueden incurrir los servidores públicos encargados de la investigación, substanciación y resolución de este tipo de faltas, cuando: realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves; no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente dentro de los

³⁴² Artículos 52 a 56 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

treinta días naturales siguientes, al momento en que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción; así como también cuando revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido por la ley.³⁴³

Asimismo, es de señalar que actualmente, con la emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, también se encuentran tipificadas las conductas de los particulares asociadas a las faltas graves³⁴⁴ y que, por tanto, son susceptibles de ser investigadas por los Órganos Internos de Control y por la Auditoría Superior de la Federación, para posteriormente ser sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; entre las cuales destacan: el soborno, en que incurrirá el particular que prometa, ofrezca o entregue cualquier beneficio indebido a un servidor público, con independencia de que éste lo acepte o no; participación indebida en procedimientos administrativos, esto es, cuando el particular concursa en alguna licitación, a pesar de encontrarse impedido o inhabilitado para ello, por disposición de la ley o de una resolución de carácter individual; tráfico de influencia; utilización de información falsa en procedimientos administrativos; obstrucción de facultades de investigación; uso indebido de recursos públicos; colusión, que actualiza aquel particular que ejecute acciones con el objeto de obtener un beneficio indebido en contrataciones públicas y; contratación indebida de ex servidores públicos, es decir, de quienes hayan estado en activo en el servicio público durante el año inmediato anterior, y que posea información privilegiada de la cual se beneficie el contratante, caso en el cual también será sancionado el ex servidor público.

Ahora bien, ya sea que las faltas administrativas puedan ser calificadas de no graves o graves, o incluso cuando se trate de actos de particulares relacionados con estas últimas, la etapa de investigación no tiene alguna tramitación especial para cada una de dichas infracciones, salvo por las autoridades que pueden llevarla a cabo cuando se trata de no graves, pues

³⁴³ Artículos 57 a 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³⁴⁴ Artículos 66 a 72 de esta misma Ley General.

como ya se analizó, en estos casos son competentes únicamente los Órganos Internos de Control.

En ese contexto tenemos que la etapa de investigación, que puede iniciarse derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes, de manera oficiosa o por denuncia que incluso podrá ser anónima; se rige bajo los principios de oportunidad, exhaustividad y eficiencia, lo cual tiene por objeto que las autoridades investigadoras, se alleguen de los datos e indicios que permitan acreditar la existencia de la responsabilidad, por la comisión de las faltas administrativas tipificadas en la ley a que acabamos de hacer referencia, para lo cual dichas autoridades deberán valerse de las técnicas, tecnologías y medios de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.³⁴⁵

De ahí que, para el desarrollo de sus funciones en la investigación, las autoridades tendrán acceso a toda la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, por lo que no les serán oponibles las disposiciones que protegen la información confidencial o reservada, pues en todo caso la autoridad dará ese mismo tratamiento a los expedientes en que obre tal información; asimismo, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación, que se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, previa orden debidamente firmada por la autoridad competente y en la que se precise el objeto de la visita, dicho documento se presentará por el funcionario que ha de practicarla quien se identificará debidamente, ante el titular o propietario del lugar en el que se ha de llevar a cabo la visita, quien a partir de este momento estará obligado a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor, de lo cual se levantará acta circunstanciada en la que consten todos los pormenores de la o las diligencias practicadas, lo cual incluirá la oportunidad

³⁴⁵ Artículos 90, 91 y 92 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

con que contará el visitado, para realizar manifestaciones y ofrecer pruebas en relación con los hechos advertidos.³⁴⁶

Asimismo, las autoridades investigadoras podrán formular requerimientos a personas físicas o morales, lo cual incluye tanto a las privadas como a las públicas, a efecto de solicitar información o documentos para esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas, para lo cual otorgarán un plazo que podrá ser de entre 5 y 15 días hábiles, mismo que se podrá ampliar si existe causa justificada para ello, hasta por la mitad del plazo inicialmente otorgado; y para que sus requerimientos y demás determinaciones sean debidamente acatadas, dichas autoridades pueden aperebrir y hacer efectivos distintos medios de apremio como son: multa de 100 a 150 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización (antes salario mínimo), misma que podrá duplicarse o triplicarse en cada incumplimiento hasta alcanzar las 2,000 veces; solicitar el auxilio de la fuerza pública; e incluso ordenar el arresto hasta por 36 horas.³⁴⁷

Una vez concluidas las diligencias de la investigación, la autoridad que la haya llevado a cabo procederá a analizar la información recabada, a efecto de verificar si hay o no elementos suficientes para acreditar la existencia de algún acto u omisión imputable a una persona determinada, que pudiera ser constitutivo de alguna de las faltas administrativas tipificadas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a que se hizo referencia en párrafos precedentes, siendo que de no contar con elementos suficientes, emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente; ello sin perjuicio de que posteriormente pueda reabrir la investigación, si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere operado la prescripción, es decir, la pérdida de la potestad sancionatoria, lo que ocurre cuando han transcurrido 3 años a partir de la

³⁴⁶ Artículos 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con el artículo 95 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³⁴⁷ Artículos 96 y 97 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

comisión de la infracción, tratándose de faltas no graves, y 7 años si la falta es de las calificadas como graves o de las que son atribuibles a los particulares.³⁴⁸

En cambio, si la autoridad investigadora considera que existen elementos suficientes, procederá a calificar la conducta que a su juicio se encuentre acreditada, es decir, a determinar si se trata de una infracción no grave, grave o de particular, para lo cual deberá establecer en cuál de los artículos que tipifican las faltas administrativas encuadra la misma, lo que hará constar en el informe de presunta responsabilidad administrativa que deberá levantar, para entregarlo a la autoridad substanciadora a efecto de que ésta dé inicio al procedimiento de responsabilidad administrativa, con lo cual se interrumpirán los plazos para la prescripción anteriormente señalados. No obstante, la autoridad investigadora podrá abstenerse de ejercer esta acción sancionatoria, cuando advierta que la conducta no derivó en un daño a la hacienda pública y, además, que el servidor público corrigió espontáneamente la falta, o que su actuación está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el funcionario en la decisión que adoptó.³⁴⁹

3.5.2.- El “procedimiento de responsabilidad administrativa”.

Regulado en el Título Segundo, del Libro Segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, de manera supletoria, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; dicho procedimiento tiene por objeto que la autoridad resolutora determine si, como lo pretende la investigadora, es procedente sancionar al servidor público o al particular señalado como presunto responsable, por la comisión de alguna de las faltas administrativas tipificadas en la primera de dichas leyes, por existir elementos de cargo suficientes que acrediten su responsabilidad.

³⁴⁸ Artículos 74 y 100 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³⁴⁹ Artículos 100, 101 y 113 de esta misma Ley General.

Por tanto, para evitar que las sanciones se impongan de manera arbitraria, es imprescindible que el procedimiento se desarrolle bajo los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad y verdad material; así como también que se garantice la intervención de los posibles interesados, los cuales se encuentran reconocidos en la ley con la calidad de partes, siendo éstos: la autoridad investigadora; el servidor público o el particular señalado como presunto responsable de la falta administrativa y; los terceros, que serán todos aquellos que pudieran verse afectados con la resolución que en su caso se dicte.³⁵⁰

Así, dicho procedimiento comenzará una vez que se admita el informe de presunta responsabilidad administrativa por la autoridad substanciadora, que como ya se indicó, es la que se encargará de instruir el procedimiento hasta la celebración de la audiencia inicial, y será quien lo resuelva si las infracciones atribuidas se consideran no graves; por lo que una vez que se ha dado inicio, el ente investigador ahora como parte procesal, podrá solicitar que se decrete alguna de las medidas cautelares establecidas en la ley, a efecto de evitar: el ocultamiento o destrucción de pruebas; la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa; la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa; o que se cause un daño irreparable a la Hacienda Pública Federal, o de las entidades federativas, municipios, alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos; las cuales se concederán salvo que con ello se cause un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.³⁵¹

Dichas medidas cautelares podrán consistir en: a) suspensión temporal del servidor público señalado como presunto responsable, debiendo decretarse al mismo tiempo las medidas necesarias, que le garanticen mantener el mínimo vital y el de sus dependientes económicos; siendo que para el caso de que el servidor público suspendido no resultare responsable, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirán

³⁵⁰ Artículos 111 y 116 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³⁵¹ Artículos 112 y 123 de esta misma Ley General.

las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido; b) requerir la exhibición de documentos originales relacionados directamente con la presunta falta administrativa; c) apercibimiento de multa de 100 y hasta 150 Unidades de Medida y Actualización, para conminar a los presuntos responsables y testigos, a presentarse el día y hora que se señalen para el desahogo de pruebas a su cargo; d) el embargo precautorio de bienes, así como el aseguramiento o intervención precautoria de negociaciones; y las demás que sean necesarias para evitar un daño irreparable a la hacienda pública.

Tales medidas cautelares podrán ser solicitadas por la autoridad investigadora, por escrito en el que deberá argumentar la necesidad de la medida, del cual se dará vista a todos aquellos que puedan ser directamente afectados con su otorgamiento, para que en un término de cinco días hábiles manifiesten lo que a su derecho convenga, y si la autoridad substanciadora que conozca del incidente lo estima necesario, en el acuerdo de admisión podrá conceder provisionalmente las medidas cautelares solicitadas; siendo que una vez transcurrido dicho plazo señalado, la autoridad resolutora dictará la resolución interlocutoria que corresponda, dentro de los cinco días hábiles siguientes, acto en contra del cual no procederá recurso alguno.³⁵²

Ahora bien, una vez que la autoridad investigadora presente el informe de presunta responsabilidad administrativa, la substanciadora contará con tres días para pronunciarse sobre su admisión, pudiendo prevenir a aquella autoridad para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el mismo; mientras que en caso de ser admitido, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, mediante acuerdo que se notificará personalmente con una copia del informe, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que la misma tendrá lugar, y haciéndole saber del derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo, de defenderse

³⁵² Artículos 124 a 129 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado uno de oficio; siendo que entre la fecha del emplazamiento y la señalada para la audiencia inicial, deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles; y en cuanto a las demás partes que habrán de intervenir, la autoridad substanciadora deberá citarlos cuando menos con setenta y dos horas de anticipación.

En ese contexto, el día y hora señalado para la audiencia inicial, el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa, mientras que los terceros llamados al procedimiento podrán manifestar, también por escrito o verbalmente, lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que apoyen sus intereses; quienes deberán exhibir las documentales que tengan en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente, y si se trata de documentos que obran en poder de terceros, deberán señalar el lugar en el que se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que le sean requeridos; y una vez hecho lo anterior, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, momento a partir del cual no se podrán ofrecer más pruebas, salvo las supervenientes.³⁵³

Hasta el momento en que finaliza la audiencia inicial, el procedimiento de responsabilidades administrativas es tramitado por la autoridad substanciadora, sin importar si las infracciones administrativas atribuidas son no graves, graves o de particular; sin embargo, a partir de aquí cambiará la autoridad y la forma en que se tramita el procedimiento, dependiendo de la calificación que se haya realizado de la infracción consignada en el informe de presunta responsabilidad.

En efecto, si la(s) falta(s) administrativa(s) fuera(n) no grave(s), continuará conociendo del procedimiento la unidad administrativa del Órgano Interno de Control que lo substanció, pero ahora con el carácter de resolutoria; quien deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas dentro de los 15 días hábiles

³⁵³ Artículos 208, fracciones I a VII, y 209, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

siguientes al cierre de la audiencia inicial, ordenando realizar las diligencias correspondientes para su desahogo; posteriormente, se declarará abierto el periodo de alegatos por un término de 5 días comunes para las partes, transcurridos los cuales se declarará cerrada la instrucción y la resolutora contará con un plazo de 30 días, prorrogable por otro igual cuando la situación lo amerite, para dictar la resolución correspondiente, debiendo citar a las partes a efecto de que la oigan y, además, se notificará: personalmente al presunto responsable; a los denunciantes para su conocimiento y; al jefe inmediato o titular de la dependencia donde labore el presunto responsable, para que la ejecute en un plazo no mayor a 10 días hábiles; resolución que podrá ser impugnada por el servidor público que hubiere sido sancionado, mediante el recurso administrativo de revocación³⁵⁴ que se interpondrá ante la autoridad resolutora, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación, cuya determinación a su vez será impugnable mediante el juicio contencioso administrativo federal, lo cual se reitera, sólo tratándose del procedimiento por faltas administrativas no graves.

Por otra parte, si se trata de faltas administrativas graves o de particulares, una vez concluida la audiencia inicial, la unidad administrativa del Órgano Interno de Control o de la Auditoría Superior de la Federación, que tenga el carácter de substanciadora, dentro de los 3 días siguientes remitirá los autos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (dentro del cual la Tercera Sección o las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades, tienen el carácter de resolutoras, en cuanto a los asuntos que se ventilan a nivel federal), para que continúe con la tramitación del procedimiento de responsabilidad administrativa hasta su total conclusión, lo que se deberá notificar a las partes.

Al recibir el expediente, el Tribunal verificará que la falta efectivamente sea grave, ya que de no serlo, mediante resolución debidamente fundada y motivada lo devolverá a la substanciadora, a efecto de que ella continúe con el procedimiento en los términos anteriormente señalados; mientras que si de los

³⁵⁴ Previsto en los artículos 210 y 211 de la multicitada Ley General.

hechos advierte que la falta es diversa a la consignada en el informe de presunta responsabilidad, ordenará a la investigadora que dentro del plazo de 3 días haga la reclasificación correspondiente, señalando las directrices que habrá de seguir para tal efecto, y si ésta se niega a reclasificar la infracción, bajo su más estricta responsabilidad así lo informará al Tribunal, quien continuará con la tramitación y resolución del procedimiento.

Así, una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia, se deberá notificar personalmente a las partes la recepción del expediente, dictando dentro de los 15 días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas, ordenando las diligencias necesarias para su preparación y desahogo; hecho lo cual, si no existieran cuestiones para mejor proveer, se declarará abierto el periodo de alegatos por un término de 5 días hábiles comunes para las partes; y cuando haya transcurrido dicho plazo, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución correspondiente, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a 30 días, que podrá ampliarse por una sola vez por 30 días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, misma que se notificará en los mismos términos que las resoluciones dictadas en materia de infracciones no graves.³⁵⁵

En relación con las pruebas, es de comentar que en el procedimiento de responsabilidad administrativa son admisibles cualquiera que ofrezcan las partes (con excepción de la confesional) siempre que hayan sido obtenidas lícitamente y con pleno respeto a los derechos humanos; las cuales serán desahogadas en presencia de la autoridad resolutora, quien las valorará conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia; teniendo valor probatorio pleno a las documentales públicas, mientras que los documentos privados, las periciales, testimoniales, inspecciones y demás que se ofrezcan, sólo harán prueba plena cuando resulten fiables, coherentes y se encuentren relacionadas entre sí, de tal modo que generen convicción sobre la veracidad de los hechos que con ellas se pretenda demostrar.

³⁵⁵ Artículos 208 y 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Aunado a lo anterior, es de señalar que conforme al principio de presunción de inocencia, es a la autoridad investigadora a quien corresponde la carga de acreditar, más allá de toda duda razonable, la existencia de los hechos constitutivos de la falta administrativa consignada en el informe, así como la culpabilidad del servidor público o del particular que hubiera sido señalado como presunto responsable y, por su parte, la autoridad resolutora tendrá la facultad de ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, mediante la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que resulte pertinente para el conocimiento de los hechos relacionados con la existencia de la falta administrativa y la responsabilidad de quien la hubiera cometido, de lo cual se dará vista a las partes por el término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Ahora bien, en cuanto a las pruebas que requieren una mayor preparación, tales como la testimonial, la pericial y la inspección ocular, para su admisión la autoridad resolutora deberá verificar la pertinencia de la prueba, es decir, que a través de ella sea posible acreditar los hechos que pretende el oferente, dado que si no se relaciona con ellos o es evidente que no es el medio idóneo para tales efectos, la resolutora podrá desecharla mediante acuerdo debidamente fundado y motivado; mientras que de ser admitidas, el órgano del conocimiento contará con amplias facultades para: limitar el número de testigos; requerir su comparecencia cuando las partes manifiesten su imposibilidad para ello; desechar las preguntas o formular diversas durante la audiencia en que sean interrogados; convocar a los peritos a efecto de que frente a las partes, proporcionen las aclaraciones y explicaciones que resulten necesarias; así como para solicitar el apoyo del ministerio público y de las instituciones de educación superior, para que proporcionen peritos que puedan rendir su dictamen respecto a cuestiones técnicas que resulten necesarias para el esclarecimiento de los hechos.³⁵⁶

³⁵⁶ Artículos 130 a 181 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por otra parte, es de señalar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas,³⁵⁷ prevé la existencia de 4 diferentes recursos de naturaleza jurisdiccional, a saber: 1) inconformidad, que podrá interponer el denunciante de los hechos posiblemente constitutivos de infracción, en contra de la determinación de las autoridades investigadoras, de calificar como no grave la presunta falta administrativa atribuida; 2) reclamación, que procede en contra de actos de trámite de las autoridades substanciadoras o resolutoras, tanto en procedimientos de infracciones graves como no graves, en los que se admita, deseche o tenga por no presentado el informe de presunta responsabilidad, su contestación o alguna prueba, así como los proveídos en los que se determine el sobreseimiento del procedimiento antes del cierre de instrucción; 2) apelación, que puede ser interpuesto por los responsables o los terceros, en contra de la resolución definitiva del procedimiento de responsabilidades administrativas graves, que imponga alguna sanción o indemnización, o que determine la inexistencia de responsabilidad alguna y; 3) revisión, que pueden interponer la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control o la Auditoría Superior de la Federación, también en contra de la resolución definitiva del procedimiento de responsabilidades administrativas graves.

De estos recursos, corresponderá las Salas Especializadas conocer de la inconformidad, mientras que la Tercera Sección de la Sala Superior resolverá los de reclamación y apelación, este último sólo cuando el fallo impugnado haya sido emitido por alguna de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, dado que si la resolución definitiva la hubiera dictado la propia Tercera Sección, los particulares deberán acudir directamente al juicio de amparo directo, ante la inexistencia de un medio ordinario de defensa que proceda en contra de sus determinaciones; mientras que del recurso de revisión que se deberá tramitar conforme a lo dispuesto en la Ley de Amparo, corresponderá conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito, sin importar que el fallo provenga de la Sala o de la Sección.

³⁵⁷ Artículos 213 a 221 de la citada Ley General.

CAPÍTULO 4

REFORMA CONSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN:

ANÁLISIS Y PROPUESTAS EN TORNO A LAS NUEVAS ATRIBUCIONES

DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

4.1.- Análisis de la constitucionalidad de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas.

Comenzaremos el presente capítulo analizando la normatividad por virtud de la cual se crearon las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, a efecto de demostrar que dichos órganos carecen de legitimidad constitucional, para actuar como autoridades jurisdiccionales en la resolución del procedimiento sancionador y, por ende, para imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas tipificadas como graves; para lo cual será necesario interpretar el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir de la reforma en materia de anticorrupción, previo desarrollo de algunos tópicos que serán de utilidad para realizar debidamente dicho ejercicio.

4.1.1.- Características de las normas constitucionales y cánones para su interpretación.

En principio debemos señalar que, para efectos jurídicos, la palabra “interpretación” ha sido definida como la acción de “...*buscar el sentido y valor de la norma para medir su extensión precisa y apreciar su eficiencia en cuanto al gobierno de las relaciones jurídicas...*”, o como la “...*indagación del verdadero sentido de la norma, así como de su contenido y alcance, en relación con los casos y situaciones que regule [esto es,] esclarecer su sentido y, precisamente, aquél sentido que es decisivo para la vida jurídica...*”,³⁵⁸ sin embargo, no debe soslayarse que existen diversos tipos de preceptos, por lo que para realizar debidamente esta actividad, es necesario conocer las características de la norma que se va a interpretar, que en el caso concreto se encuentra en la Constitución Federal, ordenamiento que por su rango,

³⁵⁸ Vid. MENA ADAME, Carlos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, Porrúa, México, 2003, pp. 283 y 284.

contenido y finalidad, tiene particularidades especiales frente a los demás que conforman el sistema jurídico, características que desde luego impactan en la manera en que se emplean los métodos de interpretación de las normas jurídicas,³⁵⁹ al grado de que incluso se han desarrollado algunos que son específicamente aplicables a este tipo de preceptos.

En efecto, como se analizó anteriormente,³⁶⁰ la Constitución es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro de un sistema jurídico, dado que a través de ella se limita el ejercicio del poder, dividiéndolo y estableciendo las funciones primordiales que corresponden a los órganos supremos y otros entes estatales (tales como los órganos constitucionales autónomos) y, además, en ella se reconocen los derechos humanos, constituyendo así el primer poder ordenador y la fuente del Estado de derecho, pues es precisamente de ella donde se derivan las leyes orgánicas, generales, ordinarias, códigos y demás que integran el sistema;³⁶¹ siendo precisamente estos últimos en donde se regulan los millares de conductas y comportamientos permitidos, exigidos o prohibidos por el orden jurídico.

Así podemos diferenciar las normas secundarias, como enunciados en los que se establece un presupuesto de hecho, seguido (casi siempre) de una determinada consecuencia jurídica; de las normas constitucionales, en las que se reconocen “...*derechos y libertades, con el fin de que los ciudadanos puedan autodeterminar su conducta en condiciones de igualdad, asimismo, determinará qué órganos y con qué procedimientos va a manifestar su voluntad el Estado...*”,³⁶² de donde es posible afirmar que los preceptos contenidos en la carta fundamental, además de gozar de supremacía frente a otros ordenamientos, tienen entre otras particularidades, un carácter abierto o incluso ambiguo, pues se trata de cláusulas generales y declaraciones de principio, que

³⁵⁹ MORA-DONATTO, Cecilia. *El valor de la Constitución Normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2002, p. 61. [En línea] Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/237-el-valor-de-la-constitucion-normativa>, 08 de diciembre de 2017, 11:02 hrs.

³⁶⁰ *Vid supra*, pp. 68 a 71.

³⁶¹ MENA ADAME, Carlos, *op. cit.*, pp. 1 a 5.

³⁶² MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, pp. 61 y 62.

contienen los conceptos e ideas que deben prevalecer en todo el sistema jurídico; además de que también son normas de carácter eminentemente axiológico, dado que en ellas se establecen y reconocen un gran número de valores y principios generales, como la libertad, igualdad, justicia, dignidad, que se traducen en límites, mandatos y fines que se imponen a los entes públicos y que, por tanto, constituyen elementos para la interpretación de cualquier precepto contenido en la propia carta fundamental, así como del resto del sistema jurídico.³⁶³

Es importante señalar que el alto grado de abstracción de las normas constitucionales, se encuentra plenamente justificado pues además de dar existencia jurídica al Estado, en ellas se contienen principios que forman el marco jurídico al que deben adecuarse todas las actividades, tanto de los individuos como de los entes gubernamentales, por lo que la apertura o indeterminación de este tipo de preceptos, contribuye a que el legislador como primer interprete de la constitución, ejerza su facultad de configuración normativa, desarrollando los objetivos perseguidos por el Constituyente,³⁶⁴ lo cual deberá realizar respetando siempre las condiciones y parámetros establecidos en la propia carta fundamental, para que su actuación sea legítima.

Asimismo, la evolutividad y la politicidad son otras dos características de las normas constitucionales que no pueden pasar inadvertidas, de las cuales la primera implica que el poder Constituyente, al redactar dichos preceptos, consideró que el procedimiento para reformarlos es más rígido que el de cualquier otra norma, de ahí que su contenido debe tener la elasticidad suficiente para poder soportar durante algún tiempo, los cambios sociales que

³⁶³ DÍAZ REVORIO, F. Javier. "La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional", artículo consultable en la revista Quid Iuris, trimestral, Año 3, volumen 6, Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, México, agosto de 2008, pp. 11 a 13. [En línea] Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17326/15535>, 10 de diciembre de 2017, 23:02 hrs.

³⁶⁴ PALACIOS ALCOCER, Mariano *et al.* "Algunos apuntes sobre la interpretación constitucional", consultable en El Proceso Constituyente Mexicano, a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, pp. 733 a 735.

continuamente se suscitan; por lo que al interpretar dichos preceptos, el operador de la norma deberá velar en la mayor medida posible, por conservar la unidad, coherencia y eficacia del texto, así como también porque se satisfagan las exigencias sociales; sin embargo, ello no puede llevarse al extremo de que sea posible realizar interpretaciones arbitrarias, sino que en cada caso deben valorarse las necesidades e intereses que derivan de la realidad social, para que desde esta óptica se elijan las medidas óptimas para proteger los principios constitucionales.

Por su parte, la politicidad es un factor que obliga al intérprete a tener en consideración que la carta fundamental no es un texto exclusivamente jurídico, sino que a través de ella se expresa la orientación política del Estado, misma que deberá ponderarse a efecto de desentrañar el verdadero sentido de sus preceptos, estableciendo una conexión adecuada entre sus mandatos y la realidad política que impera en ese momento, lo cual se logrará mediante la implementación de una metodología que permita resolver objetivamente una determinada cuestión, graduando las pretensiones de los entes gubernamentales que derivan de la propia Constitución, que pudieran poner en riesgo la libertad de los ciudadanos o la estabilidad del orden constitucional y legal.³⁶⁵

Ahora bien, una vez que hemos explicado las características de las normas constitucionales, que consideramos más importantes para efectos de la presente investigación, pasaremos al análisis de los cánones de interpretación jurídica, de los cuales Robert Alexy³⁶⁶ distingue entre seis tipos, a saber: semántico, genético, histórico, comparativo, sistemático y teleológico, los cuales cumplen una determinada función ya que, mientras los primeros dos métodos se refieren a la vinculación del intérprete, con el texto expreso de la ley o, en

³⁶⁵ *Ibidem*, pp. 741 a 744.

³⁶⁶ ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica*, Manuel Atienza tr. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989. Citado por LINFANTE Vidal, Isabel, “*Interpretación Jurídica*”, artículo consultable en la *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015, p. 1373. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/17.pdf>, 10 de diciembre de 2017, 22:15 hrs.

este caso la Constitución, y la voluntad del legislador o poder Constituyente; los métodos histórico y comparativo permiten la incorporación de la experiencia que deviene del pasado o de otras sociedades; la interpretación sistemática sirve para liberar de contradicciones el sistema jurídico; y, finalmente, las formas teleológicas contribuyen a la argumentación práctica racional.

En efecto, el método semántico, también denominado gramatical o exegético, se encarga de establecer el contenido de un determinado precepto, atendiendo a lo que literalmente expresan las palabras que integran el enunciado normativo; mientras que el enfoque genético atiende a las causas que originaron el surgimiento de la norma o su modificación, esto es, la motivación que sustenta la facultad de configuración normativa que ejerce el legislador ordinario o, en este caso, el poder Constituyente; el cual no debe confundirse con el método histórico, que consiste en establecer la evolución interpretativa de una determinada norma o institución, atendiendo a sus antecedentes legislativos y jurisprudenciales; distinguiéndose del genético en virtud de que, mientras éste toma en consideración las circunstancias, motivos y razones que imperaban en el momento en que se emite la norma, el histórico examina las normas que anteriormente regulaban una determinada figura jurídica, y las interpretaciones que de las mismas se realizaron, para poder determinar el contenido y alcance de la norma vigente sometida a estudio.

Además, el método comparativo se sustenta en el hecho de que algunas instituciones jurídicas, se han creado a partir de lo dispuesto en legislaciones extranjeras, de ahí que este método se constriña al estudio de la interpretación jurisprudencial o doctrinal, que se ha realizado en esos países sobre los preceptos que regulan dichas figuras, a efecto de desentrañar el verdadero alcance de tales disposiciones; mientras que el método sistemático, por su parte, busca establecer el significado de la norma a partir de su contexto jurídico, para lo cual puede analizarse desde la información contenida en el título del capítulo al cual pertenece, el lugar que la misma ocupa dentro del ordenamiento que la contiene (constitución, ley, reglamento), así como la relación que la misma guarda con preceptos de otros ordenamientos.

Por último, el enfoque teleológico pretende desentrañar el sentido de un determinado precepto, a partir de la finalidad perseguida por el poder Constituyente o el legislador ordinario, al insertarla dentro del sistema jurídico (el para qué); sin embargo, dicho propósito debe ser objetivamente evaluado, es decir, perceptible y vinculado a una realidad conocida, lo que implica relacionar el precepto a interpretar, con las valoraciones jurídicas, ético-sociales y político-criminales, que subyacen de la propia norma y del ordenamiento jurídico en su conjunto.³⁶⁷

Ahora bien, aun cuando los métodos tradicionales que acabamos de explicar, pueden ser utilizados para la interpretación de normas constitucionales y secundarias, no debe soslayarse que la aplicación de dichos cánones debe realizarse con ciertas modulaciones, cuando se trata de preceptos contenidos en la carta fundamental, lo cual atiende a las características particulares de este tipo de normas; así, por ejemplo, consideramos que al aplicar el método sistemático, el análisis del contexto jurídico del artículo a interpretar, debe limitarse al lugar en que se ubica dentro de la misma Constitución, ya que determinar su alcance y sentido en términos de lo que disponen otros ordenamientos, sería a nuestro modo de ver, una manera indebida de aplicar el método, pues no debe soslayarse que las normas constitucionales están dotadas de supremacía, lo que obliga a que el resto de los ordenamientos se ajusten a lo que manda la carta fundamental y no a la inversa.

En ese contexto, una vez explicados los cánones o métodos de interpretación mayormente reconocidos por la doctrina jurídica, procederemos a desarrollar aquellos que consideramos aplicables, a efecto de desentrañar de

³⁶⁷ Vid. MENA ADAME, Carlos, *op. cit.*, pp. 285 a 288; DÍAZ REVORIO, F. Javier, *op. cit.*, pp. 14 a 16; ANCHONDO PAREDES, Víctor Emilio. "Métodos de interpretación jurídica", artículo consultable en la revista *Quid iuris*, trimestral, Año 6, volumen 16, Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, México, marzo de 2012, pp. 41 a 50. [En línea] Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17406/15614>, 17 de diciembre de 2017, 15:35 hrs; asimismo véase CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "La interpretación Constitucional en México", artículo consultable en el *Boletín mexicano de Derecho comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, cuatrimestral, Año IV, número 12, septiembre de diciembre de 1971, p. 401. [En línea] Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/859/1119>, 17 de diciembre de 2017, 17:14 hrs.

forma adecuada el sentido de la fracción XXIX-H, del artículo 73 Constitucional, y así conocer cuál fue la voluntad del Constituyente permanente, al dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de la potestad punitiva del Estado.

4.1.2.- Interpretación del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez precisados los cánones o métodos de interpretación que consideramos más importantes, procedemos a aplicarlos a efecto de conocer el verdadero significado y alcance del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, precepto en el que se contiene la facultad concedida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de resolver el procedimiento en el que se determine si existe o no la responsabilidad administrativa grave o resarcitoria, atribuida a servidores públicos o a particulares, así como de imponer las sanciones e indemnizaciones correspondientes; para lo cual resulta necesario establecer el contenido del artículo en comento, mismo que a continuación se transcribe:

“SECCIÓN III.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

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

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una

corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

*Los **Magistrados de la Sala Superior** serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.*

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.”

[Énfasis añadido]

4.1.2.1.- Aplicación del método exegético o semántico.

De una interpretación gramatical se desprende que a través del precepto transcrito (que fue reformado por última ocasión el 27 de mayo de 2015), el poder Constituyente facultó al legislador ordinario a nivel federal, esto es, al Congreso de la Unión, para expedir la ley que instituyera al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la que debía establecer su organización, funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones; asimismo, se desprende que en el referido órgano jurisdiccional se depositaron dos atribuciones fundamentales, a saber: 1) la contenida en el párrafo segundo del precepto transcrito, consistente en dirimir las controversias que lleguen a suscitarse entre la administración pública federal y los particulares, lo que realiza a través del juicio de nulidad y de lesividad, y 2) la relativa a “...imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.”, esta última contenida en el párrafo tercero.

Ahora bien, aun cuando el primer párrafo del precepto que se analiza, dispone que a través de la ley que emitiera el Congreso de la Unión, se debía desarrollar la organización y funcionamiento del Tribunal, lo cierto es que en los párrafos cuarto y quinto de ese mismo artículo y fracción, el poder Constituyente fijó los parámetros que debían observarse para tal fin, al establecer que dicho órgano jurisdiccional debe funcionar en Pleno o en Salas Regionales (párrafo cuarto), así como también que **“La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.”**, esto es, **en los que se imponen sanciones e indemnizaciones, por responsabilidades administrativas graves y por la responsabilidad resarcitoria en que incurran servidores públicos y particulares.**

Asimismo, en los párrafos sexto, séptimo y octavo del referido artículo 73, fracción XXIX-H, de la carta fundamental, el poder Constituyente reguló algunas cuestiones entorno a la designación de los Magistrados que forman parte del Tribunal, **distinguiendo entre Magistrados de la Sala Superior**, que deben ser designados por el Presidente de la República, y ratificados por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, pudiendo durar en el encargo 15 años improrrogables; y los Magistrados de Sala Regional, cuya ratificación de su designación debe realizarse por simple mayoría de los miembros presentes del Senado o la Comisión, y durarán en el encargo 10 años al finalizar los cuales, podrán ser considerados para nuevos nombramientos; estableciendo finalmente que dichos funcionarios, sólo podrán ser removidos por las causas graves que señale la ley.

4.1.2.2.- Aplicación del método genético.

Por otra parte, para continuar con la interpretación del multicitado artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, lo que ahora se realiza de conformidad con el método genético, resulta necesario conocer la motivación en

que se apoyó el Constituyente permanente, para ejercer su potestad de configuración normativa al modificar dicho artículo, a efecto de otorgar al Tribunal la facultad para determinar la existencia de las responsabilidades administrativas graves y resarcitorias, así como para imponer las sanciones e indemnizaciones correspondientes.

Previo a ello, se considera pertinente aclarar que la reforma constitucional en materia anticorrupción, no sólo modificó el contenido del artículo 73, fracción XXIX-H, de la carta fundamental, sino que a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2015, también fueron adicionados diversos artículos tales como el 79, 109, 113 y 114 constitucionales, en los que se prevé la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de los distintos tipos de responsabilidades sancionables por el sistema jurídico mexicano y en los que también se reglamentó la fiscalización de la cuenta pública; sin embargo, para efectos de lo que se analiza en la presente investigación, centraremos el estudio de todo ese proceso legislativo, únicamente en lo que se relacione con la potestad punitiva concedida al Tribunal por virtud de dicha reforma.

En ese orden de ideas, es de señalar que en la iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional, los Diputados y Senadores que la suscribieron indicaron que, para un efectivo combate a la corrupción, era necesario que todos los entes públicos, tanto federales, como estatales y municipales, contaran con órganos internos de control que conservarían la facultad de investigar, substanciar y sancionar las infracciones administrativas menores, así como también plantearon que se otorgaran facultades sancionatorias al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por cuanto hace a las responsabilidades administrativas catalogadas como graves por la ley correspondiente, así como en relación con la responsabilidad resarcitoria en que incurrieran servidores públicos o particulares, por lo que propusieron reformar el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, para quedar como sigue:³⁶⁸

³⁶⁸ Consultable en la plataforma digital de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la dirección <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuF>

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, los cuales tendrán^(sic) a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; imponer las sanciones a los servidores públicos de los poderes federales y de los órganos constitucionalmente autónomos por las responsabilidades administrativas graves en los términos que disponga la ley, a los servidores públicos locales por las irregularidades cometidas en el manejo o aplicación de recursos federales, y a los particulares que incurran en actos de corrupción en los términos que determinen las leyes; determinar las responsabilidades resarcitorias e imponer directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

XXIX-I. a XXIX-U.

[...]"

[Énfasis añadido]

Por otra parte, es de señalar que en una diversa iniciativa que presentaron algunos Diputados también pertenecientes a la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, a diferencia de las demás que se han destacado, los legisladores que la suscribieron no tenían la intención de dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de la potestad punitiva del Estado, sino crear un órgano distinto al que se denominaría Tribunal de Cuentas de la Federación, que sería el encargado de sancionar las responsabilidades administrativas por faltas graves, así como de determinar las sanciones e indemnizaciones derivadas de la responsabilidad resarcitoria, para lo cual proponían dejar intocado el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, y en su lugar adicionar una fracción XXIX-V a dicho precepto, así como el artículo 109, apartado A, fracción III, para quedar como sigue:³⁷⁰

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-V. Para expedir la Ley General en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Federación;

³⁷⁰ Ídem

XXX...

[...]"

“Artículo 109.

A. Los servidores públicos que incurran en responsabilidad serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones, además de las que señale la Ley General en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse criterios de proporcionalidad en relación a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y en relación a los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones. La ley general establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, así como las autoridades competentes.

[...]

Las faltas administrativas graves y los actos de corrupción serán investigados y substanciados por la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, por los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Cuentas de la Federación; las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control en los términos que señale la ley...

[Énfasis añadido]

Ahora bien, una vez seguidos los trámites correspondientes, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, sometió a consideración de dicho órgano legislativo, el dictamen que elaboró respecto a éstas y otras iniciativas en materia anticorrupción, documento en el que descartando la propuesta de instituir un Tribunal de Cuentas, manifestó su conformidad con las iniciativas que plantearon ampliar la competencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de otorgarle la potestad punitiva en materia de responsabilidades resarcitorias y administrativas graves, con el consecuente cambio de denominación a la que actualmente tiene, pero conservando la facultad con que ya contaba para resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal.

No obstante, **la Comisión de referencia agregó** que “A efecto de fortalecer la autonomía del Tribunal, se propone que se integre por 16 magistrados, y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos para sancionar faltas administrativas graves.”,³⁷¹ lo cual no fue planteado en alguna de las iniciativas analizadas, tal como se puede advertir de las transcripciones realizadas en párrafos precedentes; consideraciones que se vieron reflejadas en el Proyecto de Decreto con el que la Comisión de Puntos Constitucionales concluyó el dictamen, en el que propuso la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, Constitucional, para quedar como sigue:³⁷²

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

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

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras

³⁷¹ Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, pp. 58 y 59. [En línea] Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNoImNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7X5s6kBo/q678147BE nV6fA==>, 26 de diciembre de 2017, 22:05 hrs;

³⁷² *Ibidem*, pp. 138 a 149.

partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.”

[Énfasis añadido]

Esta propuesta de reforma a la fracción XXIX-H, del artículo 73 Constitucional, que finalmente fue la que prevaleció y coincide con el texto que actualmente tiene dicho precepto, fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro del proyecto de Decreto en materia anticorrupción, mismo que fue discutido y aprobado por los integrantes de dicho órgano legislativo, en la sesión celebrada el día 26 de febrero de 2015, de cuya versión estenográfica se desprende que en los debates, sólo dos legisladores formularon comentarios en relación con el tema de cuál sería el órgano de los que integran el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al que correspondería la resolución del procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas por infracciones graves y resarcitoria.

Así, por su parte, el diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara indicó que *“Los miembros de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal de Justicia Administrativa,^(sic) en su calidad de órgano judicial competente para imponer sanciones a funcionarios y particulares que incurran en corrupción, son designados por el Presidente.”*

Mientras que, por otro lado, el diputado Marcos Aguilar Vega manifestó que *“...se está proponiendo crear un Tribunal en México que permita enfrentar esa problemática sin tener dependencia jerárquica del Poder Ejecutivo [...] un órgano cuyos magistrados serán inamovibles por 15 años, una nueva composición de tribunal que pasará de tener 11 magistrados a 16 integrantes, que permitirán la conformación de tres salas^(sic) que atenderán a los rubros*

relativos al régimen fiscal, al administrativo y al disciplinario...”³⁷³ intervención esta última en la que si bien no se hace alusión expresa a la Sala Superior, es evidente que se trata de dicho órgano dado que conforme a la multicitada reforma, los Magistrados que la integran son los únicos que duran 15 años en el encargo, mientras que los de Sala Regional sólo duran 10.

Ahora bien, no obstante que lo anterior puede generar incertidumbre con respecto a la voluntad del poder Constituyente, en lo relativo al órgano que pretendía que se encargara de resolver el procedimiento de responsabilidades, esas dudas se desvanecen al tener en consideración que, una vez aprobado el dictamen con el correspondiente proyecto de Decreto, en los términos en que fue presentado ante la Cámara de Diputados, la minuta respectiva fue turnada a la Cámara de Senadores, misma que a su vez fue analizada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación; y de Estudios Legislativos Segunda, en cuyo dictamen señalaron lo que a continuación se transcribe:

“Esta propuesta entraña que la determinación de dichas responsabilidades y el señalamiento de las obligaciones en pecuniario para indemnizar para resarcir^(sic) daños y perjuicios e indemnizar al erario público, se sustanciarán ante un órgano de naturaleza jurisdiccional. Como ya se estableció en otro considerando precedente, serán los órganos internos de control y la Auditoría Superior de la Federación los ámbitos encargados de promover el fincamiento de responsabilidades ante irregularidades administrativas que la ley establezca con el carácter de graves y será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el ámbito para dilucidar la cuestión y establecer la resolución que proceda.

[...]

*En la Minuta materia de análisis se plantea que dicho Tribunal Federal funcione en Pleno o en Salas Regionales, como lo hace actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Toda vez que actualmente la **Sala Superior** de ese organismo se integra por trece magistrados, quienes actúan en Pleno o en Secciones, en la reforma que nos ocupa se propone que la Sala Superior incremente una*

³⁷³ Versión estenográfica consultable en la plataforma digital de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en la dirección electrónica <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7fdv8kbgK7Y5wSxw0vsKxeA==>, consultado el 26 de diciembre de 2017, a las 22:30 hrs.

Sección adicional, de suerte que se integraría por 16 magistrados, misma que tendría a su cargo la resolución de los procedimientos derivados de presuntas responsabilidades administrativas graves y el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias por haberse causado daños y perjuicios al erario público federal. Si bien el número de integrantes de la Sala Superior resultaría par y ello es atípico en los órganos colegiados de impartición de justicia, cabe señalar que una Sección de tres magistrados atendería los asuntos en materia de responsabilidades graves...³⁷⁴

[Énfasis añadido]

De lo anterior se desprende que en el dictamen formulado por las Comisiones de la Cámara de Senadores, si bien en un principio señala de forma genérica que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sería el órgano jurisdiccional facultado para sancionar las faltas administrativas graves, así como para establecer las indemnizaciones y sanciones a que haya lugar por los daños y perjuicios causados al erario público, posteriormente se especificó que sería una de las Secciones de la Sala Superior, integrada por tres Magistrados, la que se encargaría de resolver los procedimientos para determinar la existencia de las responsabilidades administrativas graves y resarcitoria.

No pasa inadvertido que el dictamen en comento, fue acompañado de un voto particular que formuló el senador Armando Ríos Piter, como integrante de la Comisión de Gobernación, quien señaló diversas inconsistencias que existían en el proyecto de Decreto que iba a someterse a consideración de dicho órgano legislativo, de cuyas consideraciones importa destacar lo siguiente:

“[...]

En ese contexto, presento en tiempo y forma voto particular que contiene diversas propuestas de adición al dictamen, con sustento en las siguientes:

³⁷⁴ Dictamen sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación; y de Estudios Legislativos Segunda, de la Cámara de Senadores, p. 75. [En línea] Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7szcLPpBJxVWUGaSshaB4Tw==>, 26 de diciembre de 2017, 23:30 hrs;

CONSIDERACIONES

I. [...]

VII. En este sentido, el presente voto particular tiene por objetivo adicionar las consideraciones del Dictamen, reconocidas éstas como primer fuente de interpretación de la ley, para establecer directrices interpretativas en trece temas pendientes en el Sistema Nacional Anticorrupción:

1. [...]

10. Ajuste del diseño y ampliación de las facultades e infraestructura para la operación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) en materia de combate a la corrupción.

11. [...]

VIII. Como integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática considero que el proyecto, en los términos presentados por las dictaminadoras, padece de deficiencias de tal trascendencia, que hacen imposible la aprobación por el pleno en sus términos, sin incurrir en omisiones graves y conscientes del legislador. Por ello y en virtud de los argumentos antes planteados, propongo la adición de directrices interpretativas en las consideraciones del Dictamen para darle viabilidad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta asamblea la adición de diversos razonamientos y consideraciones en la parte expositiva del dictamen, en los siguientes términos:

Único. Se reforma el numeral 4 del capítulo de Consideraciones del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación; y de Estudios Legislativos Segunda, sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción, para quedar como sigue:

'4. A su vez y sobre la base de ser sensibles al interés de distintos integrantes de estas Comisiones Unidas por profundizar el conocimiento de los elementos contenidas en la minuta con proyecto de Decreto, acordamos realizar una reunión de trabajo con especialistas y servidores públicos, la cual se efectuó el 14 de abril del año en curso.

[...]

A partir del ejercicio realizado con especialistas el pasado 14 de abril, se acordó que para garantizar el correcto funcionamiento y articulación del Sistema Nacional Anticorrupción, **resulta indispensable plantear en este apartado una hoja de ruta de temas a ser discutidos, examinados y, en su caso, incorporados en el proceso de elaboración de la legislación secundaria** de dicho Sistema. De igual forma, se busca dejar sentado un precedente para

posibles modificaciones trascendentales a futuro, como es el caso de la inmunidad de servidores públicos.

A continuación los temas mínimos a precisar en dicha hoja de ruta:

1. [...]

8. Ajustar el diseño y ampliar las facultades e infraestructura para la operación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) con salas regionales especializadas en materia de delitos de corrupción y faltas administrativas, que dependan de la Sala del Pleno del Tribunal para poder desahogar los casos que lleguen a esta instancia. De lo contrario, la sala especializada del pleno estará sobrepasada y no podrá atender correctamente los casos que lleguen para su proceso legal.

[...]”³⁷⁵

[Énfasis añadido]

En ese contexto es de señalar que, si bien compartimos la inquietud que en su momento manifestó el senador Armando Ríos Piter, en el sentido de que el dictamen y el proyecto de Decreto de reforma constitucional en materia anticorrupción, contenían algunas deficiencias que podían hacer inviable el ejercicio de la potestad punitiva otorgada al Tribunal por virtud de dicha reforma, lo cual será materia de estudio en párrafos subsecuentes; consideramos que los razonamientos vertidos en el voto particular, no pueden servir de apoyo para considerar que fue voluntad del Constituyente permanente, que en la legislación secundaria se otorgara la facultad de resolver los procedimientos de responsabilidades, a un órgano diverso a la Sección de la Sala Superior que se integraría por tres Magistrados.

Lo anterior toda vez que, de los artículos 85, 86 y 94, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,³⁷⁶ se advierte que las

³⁷⁵ *Ibidem*, pp. 2 a 7 del voto particular del senador Armando Ríos Piter, que se encuentra en la parte final del dictamen en comento.

³⁷⁶ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

“Artículo 85.

1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

[...]”

Comisiones Ordinarias con que cuenta la Cámara de Senadores tienen, entre otras funciones, la de analizar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas y elaborar el dictamen respectivo, en el que propondrán la aprobación, modificación o desechamiento, de la iniciativa o proyecto; documento que primeramente debe ser aprobado por la mayoría de los senadores que integran la comisión respectiva, para su posterior presentación ante el Pleno de dicha Cámara a efecto de que sea discutido, pudiendo formular voto particular los senadores que **disientan** del contenido total o parcial del dictamen, que en su caso haya sido aprobado por la mayoría de los integrantes de la o las Comisiones de que se trate.

Asimismo, de los artículos 76, 182, 188, 193, 200, 201, 202, 207, 210 y 211, del Reglamento del Senado de la República, se desprende que una vez aprobado el dictamen, se publicará en la Gaceta del Senado y posteriormente también se publicarán los votos particulares para su posterior discusión en el Pleno, debate en el que una vez aprobado el dictamen en lo general, el Presidente de la Cámara abrirá el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, informando al Pleno sobre la existencia de votos particulares que se refieran a artículos o apartados específicos del dictamen, a efecto de que sean debatidos y votados en lo particular.

Caso en el cual el legislador que lo hubiere formulado, hará uso de la palabra en la tribuna para la presentación del voto particular hasta por diez minutos, explicando el sentido y los alcances del mismo; hecho lo cual el Presidente de la Cámara de Senadores consultará al Pleno si se admite o no a

“Artículo 86.

1. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

“Artículo 94.

*1. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. **Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular.**”*

[Énfasis añadido]

debate y, en caso negativo, se tendrá por desechada la propuesta correspondiente, en tanto que **si el dictamen es aprobado, se tendrán por desechados los votos particulares emitidos, y ya no podrá modificarse el contenido del dictamen**, salvo para realizar correcciones de carácter mecanográfico.³⁷⁷

377

Reglamento del Senado de la República.

“Artículo 76

1. Los senadores hacen uso de la palabra en tribuna, previa autorización del Presidente, de acuerdo con el Orden del Día, para los siguientes efectos y sujetándose a los tiempos que para cada caso se indica:

[...]

III. Presentación de voto particular, hasta por diez minutos;

[...]

“Artículo 182

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente.

2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos.”

“Artículo 188

1. Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se consideran a favor del mismo.

2. De no presentar voto particular, los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen.

3. **Si uno o más integrantes de las comisiones disienten de la mayoría a favor del dictamen, pueden presentar voto particular en los términos de este Reglamento.”**

“Artículo 193

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

[...]

“Artículo 200

1. Concluido el debate en lo general, el Presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular.

2. El Presidente informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen.

3. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados.”

“Artículo 201

1. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.

En ese contexto, es de señalar que de una revisión exhaustiva a la versión estenográfica, de la sesión pública celebrada por la Cámara de Senadores el 21 de abril de 2015, en la que se discutió el dictamen con proyecto de Decreto de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, se observa que el senador Armando Ríos Piter tuvo dos intervenciones en la tribuna,³⁷⁸ en la segunda de las cuales explicó de forma conjunta, los motivos por los que

2. Los debates en lo particular también se refieren a propuestas de adición de artículos al cuerpo normativo del dictamen.

[...]"

“Artículo 202

1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el Presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;

II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;

[...]"

“Artículo 207

1. Los votos particulares constituyen la expresión de las minorías de una o más comisiones dictaminadoras, o de uno o varios de sus integrantes, en sentido diverso al dictamen suscrito por la mayoría.

2. Un voto particular puede referirse a la totalidad del dictamen o sólo a una de sus partes.

3. Respecto de un mismo dictamen puede haber más de un voto particular.”

“Artículo 210

1. Si un dictamen es aprobado en lo general, se tienen por desechados los votos particulares emitidos.

2. Si el dictamen es rechazado, se ponen de inmediato a debate y resolución del Pleno los votos particulares en el orden de su presentación, cuando se refieren al mismo cuerpo normativo.

3. Si los votos particulares comprenden varios apartados del dictamen o diversos artículos de su cuerpo normativo, se debaten y votan en el orden en que aparecen en el propio dictamen.

[...]"

“Artículo 211

1. Una vez aprobado un dictamen con proyecto de ley o decreto **no puede modificarse, salvo para hacer las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de los textos y que son ordenadas por la Mesa. Dichas correcciones sólo las pueden realizar las comisiones dictaminadoras.**

[...]"

[Énfasis añadido]

³⁷⁸ Intervenciones cuya transcripción se omite dada la abundancia de las manifestaciones del senador, pero que pueden ser consultadas en la versión estenográfica consultable en la plataforma digital de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el link <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7PKzCFS0FZt1fkDrvvFmrgw==>, consultado el 27 de diciembre de 2017, a las 00:10 hrs.

formuló reservas en cuanto al contenido de diversos preceptos que se pretendía reformar, entre ellos el artículo 73 Constitucional; sin embargo, de la misma versión estenográfica se advierte que al momento en que el Presidente de la Cámara de Senadores, consultó si se admitían a debate las reservas y manifestaciones del legislador que formuló el voto particular, la mayoría se manifestó por la negativa, quedando así desechados tales señalamientos, lo que se corrobora con el hecho de que **el dictamen finalmente fue aprobado tanto en lo general, como en lo particular, en los términos en que fue presentado por las Comisiones** de dicho órgano legislativo, tal como se demuestra con la siguiente transcripción:

***“El Presidente Senador Miguel Barbosa Huerta:** Pido a la Secretaría, dado que la exposición de las reservas presentadas al artículo 73 han sido amplias, consulte a la Asamblea, en votación económica, si se admiten a discusión. Haga la mención de las reservas de qué Senadores, por favor.*

***La Secretaria Senadora Martha Palafox Gutiérrez:** Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se admiten a discusión las propuestas presentadas por los Senadores Armando Ríos Piter, Luciano Borreguín, Alejandra Barrales, Martín Orozco Sandoval y el Senador Javier Corral. Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.*

(La Asamblea no asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

No se admiten a discusión, señor Presidente.

***El Presidente Senador Miguel Barbosa Huerta:** Háganse los avisos a que se refiere el artículo 58 del Reglamento para informar de la votación. Ábrase el sistema electrónico de votación por tres minutos para recoger la votación nominal del artículo 73, en los términos del dictamen de la propuesta que está desahogándose.*

(Se recoge la votación nominal)

[...]

***La Secretaria Senadora Martha Palafox Gutiérrez:** Señor Presidente, se emitieron un total de 97 votos: 67 en pro, 28 en contra y 2 abstenciones.*

Aprobado, señor Presidente.

***El Presidente Senador Miguel Barbosa Huerta:** En consecuencia, queda aprobado el artículo 73 del proyecto de Decreto.*

[...]

Concluida la discusión en lo particular, se declaran aprobados los artículos 22, 73, 74, 79, 108, 109, 113, 114; Segundo, Quinto y Décimo Primero Transitorio del proyecto de Decreto en los términos del dictamen.

En consecuencia, está aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Se remite a los congresos estatales para los efectos del artículo 135 constitucional.³⁷⁹

[Énfasis añadido]

Bajo ese contexto, es incuestionable que al haber sido aprobado en lo general y en lo particular, el dictamen que contenía el proyecto de Decreto en materia de combate a la corrupción, de conformidad con los artículos 210 y 211 del Reglamento del Senado de la República, se debe tener por desechado el voto particular que formuló el senador Armando Ríos Piter; por lo que resulta inconcuso que los argumentos contenidos en ese documento, no pueden ser atribuibles a la voluntad del Constituyente permanente, el cual tomó la determinación de reformar la Constitución Federal de manera colegiada, sin entrar a la discusión de los razonamientos de los que se ha dado cuenta; por lo que las manifestaciones contenidas en el voto particular, sólo pueden ser consideradas como opinión de uno de los legisladores que participó en el procedimiento legislativo en comento.

Por otra parte, cabe señalar que de la transcripción apenas realizada, se advierte que cuando la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de referencia, se ordenó remitir el proyecto de decreto a los congresos estatales para que lo aprobaran y así, tales modificaciones pudieran verse reflejadas en el texto de la Constitución Federal, de conformidad con el artículo 135 de la propia carta fundamental;³⁸⁰ sin embargo, del análisis realizado a las versiones

³⁷⁹ *Ídem.*

³⁸⁰ **“Artículo 135.-** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o

estenográficas a las que se pudo acceder, de las discusiones que se suscitaron en las legislaturas estatales con respecto a la multicitada reforma, no se advierte que en los dictámenes o discusiones correspondientes, se hubiera hecho pronunciamiento alguno entorno a las atribuciones concedidas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En ese orden de ideas, si en un primer momento las iniciativas que fueron tomadas en consideración para la reforma constitucional, proponían dotar al Tribunal de la potestad punitiva del Estado, facultándolo para imponer sanciones e indemnizaciones sin especificar cuál de los órganos que lo integran, sería el encargado de substanciar los procedimientos correspondientes; mientras que la cámara de origen acotó dicha facultad atribuyéndola exclusivamente a una de las Secciones de la Sala Superior, lo cual fue avalado por la cámara revisora, al señalar que la modificación propuesta en el dictamen aprobado, tuvo por objeto que una de las Secciones de la Sala Superior, integrada por tres Magistrados, sea quien **resuelva** los procedimientos para determinar la existencia de las responsabilidades administrativas graves y resarcitorias, por lo que válidamente concluimos que ésta es la interpretación que puede darse al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, en términos del método genético.

4.1.2.3.- Aplicación del método histórico.

No obstante que con la reforma en materia anticorrupción, se concedieron al Tribunal Federal de Justicia Administrativa facultades que anteriormente no tenía, consideramos que es posible aplicar el método histórico analizando la evolución de su estructura y organización, para desentrañar la voluntad del poder Constituyente al reformar el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal; tópico que fue ampliamente desarrollado en el Capítulo I

adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

de la presente obra,³⁸¹ del cual es posible advertir que desde la creación de las Salas Regionales en el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, también se instituyó la Sala Superior como órgano encargado de fijar jurisprudencia obligatoria para todo el Tribunal, de designar a su Presidente, de expedir el Reglamento Interior, así como de resolver los recursos ordinarios (que en ese momento existían) contra las resoluciones de las Salas Regionales, los conflictos competenciales que se suscitaban entre éstas, las excitativas de justicia, recusaciones y excusas o impedimentos de los Magistrados.

Estas atribuciones, inicialmente contempladas en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, se incrementaron con la expedición de la Ley Orgánica de 1995, en la que se dispuso que la Sala Superior funcionaría en Pleno y en Secciones, de las cuales a éstas correspondería conocer de la impugnación de resoluciones en materias específicas (acuerdos o tratados internacionales en materia comercial o para evitar la doble tributación), facultando también al Pleno y a las Secciones para resolver los juicios de nulidad, que se consideraran de interés y trascendencia ya fuera por razón de la materia o la cuantía del negocio, o por ser necesaria la interpretación de un determinado precepto u ordenamiento hasta fijar jurisprudencia; lo cual ha sido reiterado por el legislador ordinario en cada una de las leyes que desde entonces han regulado la actuación del Tribunal, en el juicio contencioso administrativo federal.

Bajo esa tesitura, de la aplicación del método histórico a la interpretación del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, podemos concluir que derivado del éxito que tuvo el legislador ordinario, al encomendar a un órgano especial la resolución de los **asuntos de mayor importancia y/o complejidad**; el Constituyente permanente determinó acotar una de las atribuciones más trascendentes en la reforma anticorrupción, esto es, la facultad de **resolver** los procedimientos para la determinación de las responsabilidades administrativas graves y resarcitorias, para que sólo pudiera

³⁸¹ *Vid supra*, pp. 46 a 57

ejergerla la Sala Superior a través de una de sus Secciones, pues actualmente el combate a la corrupción y la sanción efectiva de este tipo de actos, es uno de los temas de mayor interés para la sociedad mexicana.

4.1.2.4.- Aplicación del método sistemático.

Como se analizó con antelación, este enfoque busca establecer el significado de un determinado precepto a partir de su contexto, es decir, del lugar en el que se ubica dentro de un determinado ordenamiento o bien, de la relación que guarda con lo dispuesto en otros cuerpos legales; sin embargo, es de reiterar que a nuestra consideración, dado que la norma a interpretar es la fracción XXIX-H, del artículo 73 Constitucional, dicho estudio sólo puede realizarse con respecto a otros preceptos de la propia carta fundamental y el lugar que ocupa en dicho ordenamiento, más no así con el contenido de las leyes secundarias, porque son éstas las que tienen que acatar la totalidad de los principios establecidos en la Constitución y no a la inversa.³⁸²

Bajo ese contexto, se considera necesario precisar el contenido de los artículos 79 y 109 de la Constitución Federal, que se encuentran estrechamente relacionados con la norma a interpretar, los cuales en la parte que es de interés establecen:

“TÍTULO TERCERO.

[...]

**CAPÍTULO II.
DEL PODER LEGISLATIVO.**

[...]

**SECCIÓN V.
DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

Artículo 79.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus

³⁸² Resulta particularmente relevante para apoyar esta afirmación, la tesis aislada P. LVIII/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 13, número de registro 174436, de rubro “INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. EL ALCANCE DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE BASARSE, ESENCIALMENTE, EN LO DISPUESTO EN ÉSTA Y NO EN LAS DISPOSICIONES GENERALES EMANADAS DE ELLA”; véase Anexo 1.

atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

[...]

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

[...]

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

[...]"

“TÍTULO CUARTO

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS

GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN, Y PATRIMONIAL DEL ESTADO.

[...]

Artículo 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. [...]

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

[...]

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella...

[Énfasis añadido]

Como puede advertirse, el artículo 79 Constitucional, que se encuentra ubicado dentro del Título Tercero, Capítulo Cuarto, Sección V (en los que se regula lo relativo al Poder Legislativo y la fiscalización superior de la federación), establece la potestad de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, para fiscalizar entre otras cuestiones: los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; los recursos federales que administren o ejerzan las

entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; así como las participaciones y demás recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, incluidas las personas físicas o morales, públicas o privadas, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados.

Lo anterior a efecto de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; para lo cual la Auditoría Superior de la Federación podrá efectuar visitas domiciliarias, en las que podrá exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos y finalmente, si derivado de su investigaciones se advierte la existencia de alguna irregularidad, promoverá las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y/o la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Por su parte, las fracciones III y IV, del artículo 109 Constitucional, contenido en el Título Cuarto denominado *“DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN, Y PATRIMONIAL DEL ESTADO”*, establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos, por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; de las cuales las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y deberán ser resueltas por el tribunal de justicia administrativa que resulte competente, al igual que las responsabilidades atribuibles a particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, mientras que las demás faltas y sanciones administrativas, es decir, las no graves, serán conocidas y resueltas por los Órganos Internos de Control.

De lo anterior es posible concluir que, en las partes transcritas de los artículos 79 y 109 de la Constitución Federal, que también fueron modificados por virtud de la reforma en materia anticorrupción, se establece de forma genérica la existencia del régimen de responsabilidades resarcitorias y administrativas, que pueden ser atribuibles tanto a servidores públicos como a particulares, así como algunos lineamientos en torno a las autoridades a las que corresponde su investigación (Auditoría Superior de la Federación y Órganos Internos de Control) y resolución (tribunales de justicia administrativa competentes, tratándose de la responsabilidad resarcitoria y/o administrativa por infracciones graves, o a los referidos órganos internos cuando son infracciones no graves), lo que dichas autoridades deberán realizar conforme a las leyes correspondientes.

En relación con esto último y para la debida aplicación del método sistemático, se considera relevante el contenido de las fracciones XXIV y XXIX-V, del artículo 73 Constitucional, que también fueron materia de la multicitada reforma anticorrupción y que a la letra disponen:

“TITULO TERCERO.

[...]

**CAPITULO II.
DEL PODER LEGISLATIVO.**

[...]

**SECCIÓN III.
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.**

[...]

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIV.- Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

[...]

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades

administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

[...]"

[Énfasis añadido]

De lo anterior se desprende que el artículo 73 de la Constitución Federal, se ubica en el Título Tercero, Capítulo II, Sección III, que prevé lo relativo a las atribuciones del Congreso de la Unión, órgano que constituye la máxima expresión del Poder Legislativo en México; de las cuales importa destacar la facultad para expedir leyes en las que se regule: a) la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, así como la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales (fracción XXIV); b) las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos correspondientes para su aplicación (fracción XXIX-V) y; c) el funcionamiento y atribuciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, así como los recursos para impugnar sus determinaciones, mismo que tendrá como principales atribuciones: i) la resolución de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal y, ii) determinar la existencia de las responsabilidades administrativas graves y resarcitorias, a efecto de imponer las sanciones e indemnizaciones correspondientes, lo cual realizará a través de una de las Secciones de la Sala Superior (ello de conformidad con la fracción XXIX-H del artículo de referencia, que es objeto de interpretación en la presente investigación).

De ahí que, armonizando el contenido de los preceptos en estudio, es posible concluir que si bien los artículos 79 y 109 de la Constitución Federal, en las partes conducentes, prevén la existencia de las responsabilidades

administrativas y resarcitorias, así como sus características más relevantes, entre ellas, la mención genérica de las autoridades que se encargarán de su investigación y sanción; es precisamente en las fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V, del artículo 73 Constitucional, en las que se establece la facultad del Congreso de la Unión, para emitir las leyes en las que se regulen todas las cuestiones necesarias, para hacer efectivas dichas responsabilidades, lo cual deberá realizar el legislador ordinario, acatando forzosamente los lineamientos establecidos en todos los preceptos de la carta fundamental que resulten aplicables.

Bajo ese esquema, es de destacar que en el multicitado artículo 73, fracción XXIX-H, el poder Constituyente otorgó al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la facultad para determinar las sanciones e indemnizaciones aplicables, por responsabilidades administrativas graves y resarcitorias, estableciendo de forma concreta que una de las Secciones de la Sala Superior es la que debe encargarse de resolver dichos procedimientos; distinción que no realizó en otros preceptos que fueron modificados o adicionados con la reforma anticorrupción, ya que, por ejemplo, en el artículo 79 Constitucional se establece de manera genérica, la atribución de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar el correcto ejercicio del gasto público, e investigar las irregularidades y posibles daños a la hacienda pública federal, lo cual deberá realizar en términos de lo que dispongan las leyes correspondientes; mientras que en el artículo 73, fracción XXIV, de la propia carta fundamental, que establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en dicha materia, únicamente establece que dicho órgano expedirá “...*las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión...*”; sin especificar cuál o cuáles de las unidades administrativas que integran a dicho órgano, debe(n) encargarse de fiscalizar el manejo de las participaciones federales, o de los recursos públicos entregados a particulares, por poner algunos ejemplos.

De igual modo, el Constituyente permanente tampoco realizó algún tipo de acotación respecto a los Órganos Internos de Control, ya que en el artículo 109 Constitucional, únicamente estableció que tanto éstos como la Auditoría Superior de la Federación, se encargarían de investigar y substanciar las faltas administrativas graves, mientras que en el artículo 73, fracción XXIX-V, de ese mismo ordenamiento, dispuso que el Congreso expedirá “...la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos [...] y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves...”.

Conforme a lo anterior, de la interpretación sistemática del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en las fracciones XXIV y XXIX-V de ese mismo precepto, así como en los artículos 79 y 109 de la propia carta fundamental, se observa que mientras el poder Constituyente estableció la existencia de las responsabilidades administrativas y resarcitorias, así como también, de forma genérica, cuáles serían los entes encargados de su investigación y substanciación (Auditoría Superior de la Federación y Órganos Internos de Control), no hizo lo mismo al determinar qué autoridad sería la encargada de imponer las sanciones por infracciones administrativas graves, así como las indemnizaciones por daños y perjuicios causados a la hacienda pública federal, ya que en el quinto párrafo del artículo sometido a interpretación, dispuso que “La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.”, es decir, los que se relacionan con la determinación de las responsabilidades administrativas graves y resarcitorias.

4.1.3.- Inconstitucionalidad de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, como órganos resolutores de los procedimientos de responsabilidades.

Como puede advertirse del estudio realizado en el acápite anterior, de una interpretación gramatical, genética, histórica y sistemática del artículo 73,

fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la voluntad del Constituyente permanente al modificar dicho precepto a través de la reforma en materia anticorrupción, fue dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de la potestad punitiva del Estado, para lo cual dispuso que en la ley secundaria que regula a dicho órgano jurisdiccional, debía establecerse que una de las Secciones integrada por Magistrados de Sala Superior, sería la encargada de resolver los procedimientos para la determinación de las responsabilidades administrativas y resarcitorias, e imponer tanto a los servidores públicos como a los particulares que resulten responsables, las sanciones correspondientes a las faltas administrativas graves cometidas, así como las indemnizaciones que procedan por los daños y/o perjuicios producidos a la hacienda pública federal.

En ese contexto, a efecto demostrar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no cumple con los parámetros establecidos en la Carta Fundamental, al facultar a las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, para imponer sanciones y fincar indemnizaciones a los responsables; es necesario confrontar el referido artículo 73, fracción XXIX-H, y demás disposiciones de la Constitución Federal que se encuentren relacionadas, con los preceptos de la citada Ley Orgánica en los que se regulan las atribuciones de las citadas Salas Especializadas, para lo cual debemos explicar los modelos y/o principios que se utilizarán, en el ejercicio de contraste que realizaremos en la presente investigación.

4.1.3.1.- El modelo de “proporcionalidad y concordancia práctica”.

De los distintos métodos que se han diseñado para realizar el contraste de las normas secundarias, a efecto de verificar que su contenido es acorde con la Constitución, el de “proporcionalidad y concordancia práctica”³⁸³ postula que los artículos de la Ley Suprema contienen diversos “principios” (categoría que también incluye a los derechos fundamentales), que si bien gozan de la característica de indisponibilidad, conforme a la cual todos los entes

³⁸³ Vid PALACIOS ALCOCER, Mariano, *et al.* *Op cit.*, pp. 751 y 752.

gubernamentales están constreñidos indefectiblemente a respetarlos, con independencia de la potestad o corrientes ideológicas de los sujetos que temporalmente detentan el poder; lo cierto es que dichos principios no pueden considerarse ilimitados, ya que suponer lo contrario haría imposible la aplicación simultánea de todos los que contempla o reconoce la propia carta fundamental, de ahí que ninguno deba prevalecer como absoluto, sino que es indispensable que todos sean salvaguardados sincrónicamente.

Ello sólo es posible a través de una interpretación, que suponga la concordancia práctica de los principios establecidos en la Ley Suprema (que estén relacionados con una determinada medida del legislador ordinario), mismos que deberán ser armonizados a efecto de que todos conserven su entidad, a través de una determinación en la que, cuidando no limitar de manera innecesaria un derecho fundamental, se genere el desarrollo conjunto de dichos principios; para lo cual se debe realizar una operación denominada “balancing test” o “test de proporcionalidad”, en la que se resuelva la colisión de principios haciendo que uno ceda ante otro, sin que ello implique la invalidación del que resulte desplazado.³⁸⁴

Ahora bien, no obstante que dicho modelo de contraste es considerado como uno de los más importantes por los tribunales constitucionales europeos, lo cierto es que en nuestro país apenas comienza a tener auge, ya que como puede advertirse de las tesis y jurisprudencias que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, que tienen encomendado el control concentrado de constitucionalidad, aun son muy pocos los criterios publicados que hacen expresa referencia al citado test de proporcionalidad; no obstante, los que hasta ahora existen resultan muy orientadores para entender la manera en que el mismo debe aplicarse.

En efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido³⁸⁵ que para implementar el test, primeramente es necesario

³⁸⁴ *Ídem*.

³⁸⁵ A través de las tesis aisladas 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.), consultables en la

verificar si la norma cuestionada efectivamente limita alguno de los principios o derechos fundamentales tutelados en la Constitución, determinando cuales son las conductas inicialmente cubiertas u ordenadas por la carta fundamental, en los preceptos con base en los cuales se habrá de realizar el contraste; para posteriormente evaluar la constitucionalidad de la medida legislativa adoptada en la(s) norma(s) secundaria(s) cuestionada(s), corroborando en orden sucesivo lo siguiente:

- i) Que la intervención del legislador ordinario persiga un fin constitucionalmente válido, dado que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental o principio tutelado por la Ley Suprema, sino que sólo pueden hacerlo los valores, intereses, principios, bienes colectivos o jurídicos, que el Estado legítimamente puede perseguir.
- ii) Que la medida legislativa resulta idónea para satisfacer su propósito constitucional, para lo cual se debe verificar que exista una relación entre la intervención al principio o derecho fundamental y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado, a lograr el propósito buscado por el legislador.
- iii) Que la medida legislativa es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental, lo cual supone idear un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, escrutinio que puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, siendo que en caso de encontrar alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que al mismo tiempo intervenga con menor intensidad los principios o derechos fundamentales, deberá

concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional; y en caso contrario, deberá continuarse con la siguiente etapa del test;

- iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la norma cuestionada, lo que se conoce como análisis de la proporcionalidad en sentido estricto, en el cual se debe ponderar entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

En ese orden de ideas, si una determinada medida legislativa no supera cualquiera de las etapas del test, las que deberán desarrollarse en el orden sucesivo que se ha comentado, la disposición secundaria respectiva será inconstitucional; mientras que si logra superar todas y cada una de dichas etapas, lo procedente será reconocer la legitimidad constitucional de la medida cuestionada.

4.1.3.2.- El principio “pro persona” y la “interpretación conforme”.

Estos métodos son los más utilizados por los órganos del Poder Judicial de la Federación, para analizar la legitimidad constitucional de las normas secundarias, mismos que se encuentran expresamente reconocidos por el sistema jurídico mexicano, particularmente en el artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”*

A partir de este precepto y con apoyo en la doctrina, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito,³⁸⁶ han señalado

³⁸⁶ Ello tal como se corrobora con las tesis aisladas P. II/2017 (10a.) y P. IV/2008, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 42, correspondiente al mes de mayo de 2017, Tomo I, página 161, con número de registro 2014204; y Novena Época, Tomo XXVII, correspondiente al mes de febrero de 2008, página 1343, con número de registro 170280; respectivamente, véase anexo 1.

que el principio de “interpretación conforme” se apoya en la presunción general de validez de las normas, lo que implica que antes de declarar inconstitucional un precepto legal, el operador jurídico debe agotar todas las posibilidades de encontrar en éste, un significado que sea compatible con la Constitución o los tratados internacionales, es decir, adoptar la interpretación de una ley ordinaria que la haga acorde al contenido de la carta fundamental, ya que la inconstitucionalidad sólo podrá declararse como último recurso, cuando exista una insalvable incompatibilidad entre una norma ordinaria y la Ley Suprema.

Bajo ese esquema se tiene que para hacer debidamente el contraste aplicando el modelo de “interpretación conforme”, es necesario realizar un ejercicio de ponderación en el que se aprecien, por un lado, las razones que pudieran justificar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional y, por otro, el hecho de que la disposición cuestionada es producto de las atribuciones del legislador y que, por tanto, puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.

Por otra parte, el Poder Judicial de la Federación³⁸⁷ ha señalado que el principio “pro persona”, también denominado “*pro homine*”, es una directriz hermenéutica que consiste en privilegiar, ante todo, la fundamentalidad de los derechos humanos reconocidos tanto en la Ley Suprema, como en los tratados internacionales, para lo cual es necesario diseñar en cada caso concreto, una plataforma de interpretación con base en un sentido de protección a favor de la persona humana, en la que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, se deberá optar por la que protege en términos más amplios, lo cual se decidirá a partir de los siguientes elementos:

³⁸⁷ Resultan particularmente ilustrativas para explicar el principio “pro persona”, las tesis aisladas 1a. XXVI/2012 (10a.), I.4o.A.20 K (10a.) y I.4o.A.464 A, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 659, con número de registro 2000263; Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, página 1211, con número de registro 2005203 y Novena Época, Tomo XXI, Febrero de 2005, página 1744, con número de registro 179233; respectivamente, véase anexo 1.

A) Directriz de preferencia interpretativa, que obliga a buscar la interpretación que optimice más un derecho; que a su vez se integra de:

a. Principio “*favor libertatis*”, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye dos obligaciones a cargo del operador jurídico, consistentes en:

i) El deber de interpretar de modo restrictivo, las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos y;

ii) El deber de interpretar las normas que establezcan algún tipo de prerrogativa, de la manera más extensiva posible a efecto de optimizar su ejercicio;

b. Principio “*favor debilis*”; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad;

B) Directriz de preferencia de normas, la cual prevé que ante la existencia de dos preceptos aplicables a una determinada cuestión, el operador aplicará el más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal que la norma pueda tener dentro del sistema jurídico.

Con base en lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diseñado un modelo general de control de constitucionalidad, que involucra la aplicación de los principios “pro persona” y de “interpretación conforme”, a efecto de que los diversos órganos jurisdiccionales puedan analizar la legitimidad constitucional de las normas secundarias, que hayan sido directamente impugnadas o que deban aplicarse para resolver una determinada controversia; mismo que utilizaremos en la presente investigación para confrontar las normas que regulan la potestad punitiva, que el legislador ordinario concedió a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, con las disposiciones contenidas en la carta fundamental.

Así, debe tenerse en consideración que el Máximo Tribunal de la nación, ha señalado³⁸⁸ que para la aplicación del citado modelo general deben seguirse los siguientes pasos: **a)** “interpretación conforme en sentido amplio”, en la que el operador de la norma debe interpretar el orden jurídico, conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; **b)** “interpretación conforme en sentido estricto”, lo que significa que cuando hay varias normas aplicables o interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos y; **c)** inaplicación de la norma secundaria cuestionada, cuando las alternativas anteriores no sean posibles o no logren salvar la ilegitimidad constitucional advertida.

4.1.3.3.- Delimitación de los preceptos constitucionales relacionados.

Para emplear los modelos de contraste apenas analizados, es necesario establecer primeramente cuáles son los artículos de la Carta Fundamental, que pueden estar vinculados con las normas secundarias a contrastar, que en el caso concreto son las que regulan las atribuciones de la Tercera Sección y las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas; al efecto, resulta importante destacar los siguientes preceptos:

- El artículo 5, párrafo primero,³⁸⁹ de la Constitución Federal, que reconoce el derecho fundamental a la libertad de trabajo, el cual no es absoluto dado que dicho precepto establece como limitaciones que la profesión, industria,

³⁸⁸ Entre otras, en las tesis aisladas P. LXIX/2011 y 1a. CCCLIX/2013 (10a.), consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, ambas de la Décima Época, Libro III, correspondiente al mes de diciembre de 2011, Tomo 1, página 552, con número de registro 160525; y Libro 1, correspondiente al mes de diciembre de 2013, Tomo I, página 511, con número de registro 2005115; respectivamente, véase anexo 1

³⁸⁹ *“Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

[...]”

ocupación o comercio que la persona elija debe ser lícito y, más importante aún para efectos de esta investigación, que la libertad al trabajo y el producto que se obtenga de él, sólo puede limitarse por determinación judicial;

- El artículo 14, párrafo segundo,³⁹⁰ que contempla el derecho humano de seguridad jurídica, dado que protege la libertad, propiedades, posesiones o derechos de las personas, los cuales podrán ser afectados mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho;
- El artículo 16, párrafo primero,³⁹¹ en el que se reconoce el derecho humano de legalidad, al establecer que los gobernados sólo pueden ser molestados por los entes públicos, siempre que exista un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento;
- El artículo 17, párrafo segundo,³⁹² también de la Constitución Federal, que prevé el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, la que deberá proporcionarse por los Tribunales de manera pronta, completa e imparcial;
- El artículo 20, apartado B, fracción I,³⁹³ que establece el derecho humano a la presunción de inocencia;

³⁹⁰ **“Artículo 14.-** [...]

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

³⁹¹ **“Artículo 16.-** *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]*”

³⁹² **“Artículo 17.-** [...]

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

³⁹³ **“Artículo 20.-** [...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

- El artículo 73, fracción XXIX-H (analizado de forma exhaustiva en párrafos precedentes),³⁹⁴ en el que se contempla la existencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus facultades para ejercer el control de legalidad de los actos de la administración pública federal, así como la potestad punitiva del Estado en materia de responsabilidades administrativas y resarcitorias; precepto de cuya interpretación gramatical, genética, histórica y sistemática, se concluye que una de las Secciones integrada por Magistrados de Sala Superior, es la que debe resolver los procedimientos para la determinación de este tipo de responsabilidades, e imponer tanto a los servidores públicos como a los particulares, las sanciones que en su caso correspondan a las faltas administrativas graves cometidas, así como las indemnizaciones por los daños y/o perjuicios producidos a la hacienda pública federal;
- El artículo 79, fracción II, párrafo tercero, de la Ley Suprema,³⁹⁵ que dispone que las responsabilidades que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley correspondiente, y;
- Las fracciones III y IV, del artículo 109, de la Constitución Federal, que en la parte que es de interés establecen las bases generales del sistema de responsabilidades administrativas y resarcitorias, al disponer que los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, serán sancionados

[...]"

³⁹⁴ Vid supra, a partir de la página 173.

³⁹⁵ "**Artículo 79.-** [...]"

II. [...]"

El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

[...]"

económicamente, así como con amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, de las cuales las infracciones que se consideren graves serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, en los términos que establezca la ley, órgano que deberá tomar en consideración los beneficios económicos que haya obtenido el responsable, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados.

Además, establecen que los Tribunales de Justicia Administrativa impondrán: sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales; a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, aun cuando se trate de personas físicas que actúen a nombre o representación de personas morales, caso en el cual también podrá ordenar la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva.³⁹⁶

³⁹⁶ **“Artículo 109.-** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

[...]

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes

Como puede advertirse, algunos de los artículos de la Carta Fundamental apenas referidos, contienen expresiones tales como “*autoridad competente*” o “*Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente*”; razón por la cual se considera pertinente señalar que en el ámbito jurídico, la “competencia” es un concepto que se refiere al cúmulo de atribuciones con que cuenta cada ente gubernamental, para llevar a cabo una determinada actuación.

Asimismo, es de señalar que la competencia y su fundamentación en los actos de autoridad, son tópicos ampliamente analizados por los órganos del Poder Judicial de la Federación,³⁹⁷ quienes han concluido que dicho requisito deriva del derecho humano de legalidad (reconocido en el artículo 16 Constitucional), conforme al cual las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; de ahí que para satisfacer esta exigencia es indispensable que al emitir un determinado acto de molestia, en el mismo se funde exhaustivamente la competencia por razón de materia, cuantía, grado o territorio, con base en la ley, reglamento, decreto o acuerdo que otorgue a la autoridad la atribución ejercida, citando en su caso el artículo, apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente, y si se trata de una norma compleja, que es aquella que contiene diversas hipótesis jurídicas de distinta naturaleza, habrá de transcribirse la parte conducente, con la única finalidad de especificar con claridad y precisión las facultades que le corresponden, y así otorgar certeza jurídica a los gobernados.

Bajo ese contexto, si bien es cierto que en la mayoría de los casos, el estudio de la competencia de una determinada autoridad se limita al análisis de las leyes y normas inferiores, a efecto de verificar que en ellas se encuentre

públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

[...]

³⁹⁷ Resulta particularmente ilustrativa sobre dicha cuestión la jurisprudencia 2a./J. 115/2005, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 310, con número de registro 177347; véase Anexo 1.

prevista la facultad desplegada; no debe soslayarse que la potestad punitiva del Estado concedida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se encuentra establecida de forma específica en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Ley Suprema, de ahí que el examen de las facultades que el legislador ordinario concedió a las multicitadas Salas Especializadas, para resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas y resarcitorias, debe realizarse desde la perspectiva de la Carta Fundamental, para evitar una distorsión del sistema de competencias previsto constitucionalmente y, como consecuencia de ello, una afectación a los derechos fundamentales de los gobernados, tal como lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos similares a éste, en los que se analizan atribuciones conferidas directamente por el ordenamiento supremo;³⁹⁸ máxime cuando lo que se cuestiona en la presente investigación, es la legitimidad constitucional de la normatividad secundaria que otorga tales atribuciones a la Salas de referencia.

Además, es de resaltar que el derecho humano a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 17 Constitucional, se encuentra estrechamente relacionado con los de debido proceso y legalidad, a que hacen referencia los artículos 14 y 16, también de la Carta Fundamental, en tanto que tales prerrogativas no sólo exigen que se otorgue a los gobernados, el acceso a los Tribunales que habrán de impartir justicia, sino también que durante el proceso se respeten determinadas formalidades esenciales, consistentes en que: i) se notifique el inicio del mismo; ii) se otorgue oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; iii) así como la oportunidad de alegar; y, iv) se emita una resolución que dirima las cuestiones debatidas; siendo esta

³⁹⁸ Tal como puede corroborarse en la ejecutoria que recayó a la **controversia constitucional 117/2014**, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 07 de mayo de 2015, en cuyo párrafo 131 señaló textualmente: “El fundamento de las facultades por una parte, regulatorias del IFT [Instituto Federal de Telecomunicaciones] no se encuentra en la ley, sino en la Constitución, específicamente en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV. Así cualquier duda sobre la validez del resultado de dicha facultad debe responderse desde la perspectiva constitucional —no solamente desde la de legalidad— y, por tanto, este Pleno se encuentra exigido a responder —desde la Constitución— cuál es el alcance de dicha facultad cuando, en un caso concreto como éste, se le pone enfrente de las facultades legislativas del Congreso.”; ejecutoria cuyo engrose puede ser consultado en el link: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=175161>, consultado el 17 de febrero de 2018, a las 14:10 hrs.

última formalidad en la que principalmente debe cumplirse con el derecho humano de legalidad, pues el Estado debe garantizar que la resolución con la que culmine el proceso, sea emitida por una autoridad competente, que funde y motive debidamente su determinación.³⁹⁹

Por otra parte, es de señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que si bien el derecho fundamental a la **presunción de inocencia** se ha vinculado generalmente a la materia penal, dicho principio debe extenderse a “...*todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva, [por lo que es] aplicable y reconocible a quienes **puadiesen** estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, **soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente**...*”⁴⁰⁰

En ese contexto, es de señalar que el principio de presunción de inocencia tiene diversas manifestaciones, entre las cuales destacan: **a)** la obligación del juzgador y demás autoridades que intervienen en el proceso, de tratar al inculcado como inocente hasta que no se declare su responsabilidad mediante sentencia condenatoria firme (regla de trato procesal); **b)** la necesidad de que sea la parte acusadora, quien aporte los elementos de convicción que demuestren plenamente la responsabilidad del indiciado, obligación que se revertirá cuando existen pruebas de cargo suficientes que acrediten la conducta atribuida, caso en el que corresponderá al inculcado demostrar su inocencia (regla probatoria) y; **c)** el deber del juzgador de valorar de la manera más rigurosa, los elementos de cargo aportados para demostrar la culpabilidad del indiciado, examinando que las pruebas cumplan con todos los requisitos que la

³⁹⁹ Conclusión que encuentra apoyo en las jurisprudencias P./J. 47/95 y 1a./J. 103/2017 (10a.), así como en la tesis aislada I.3o.C.30 K (10a.), sustentadas respectivamente por el Pleno y la Segunda Sala del Máximo Tribunal, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, con número de registro 200234; Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 151, con número de registro 2015591 y; Décima Época, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, página 2431, con número de registro 2004366, véase anexo 1.

⁴⁰⁰ Esto en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), emitida por el Pleno del Máximo Tribunal, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 41, con número de registro 2006590; véase anexo 1.

ley exige para que puedan ser tomadas en consideración, así como los hechos que de cada una se desprenden, dando mayor preponderancia a los elementos que pudieran demostrar la inocencia de la persona sometida a proceso (estándar de prueba o regla de juicio).⁴⁰¹

4.1.3.4.- Breve análisis de las normas secundarias a contrastar.

Una vez establecidos los artículos de la Constitución Federal que servirán de sustento para el ejercicio de contraste, es necesario definir de forma precisa cuales son las normas secundarias que serán confrontadas con las disposiciones de la Ley Suprema, a efecto de analizar la constitucionalidad de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades.

En ese contexto, si bien es cierto que en el Capítulo 3 de la presente investigación,⁴⁰² fueron explicadas a grandes rasgos las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, en las que se desarrollan la estructura y atribuciones del Tribunal, consideramos pertinente destacar en el presente acápite, el contenido de los artículos 4, 13, 14, 20, 37, 38 y 39 de dicho ordenamiento secundario, preceptos que en lo conducente establecen:

“Artículo 4. El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

[...]

“Artículo 13. La Primera y la Segunda Sección cuentan con competencia administrativa y fiscal, y la Tercera con competencia en responsabilidades administrativas.”

⁴⁰¹ Tal como se advierte de las jurisprudencias 1a./J. 24/2014 (10a.), 1a./J. 25/2014 (10a.) y 1a./J. 26/2014 (10a.), emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, páginas 497, 478 y 476, respectivamente, véase anexo 1.

⁴⁰² *Vid supra*, a partir de la página 108.

“Artículo 14. Las Secciones Primera y Segunda estarán integradas cada una por cinco Magistrados de Sala Superior.

La Sección Tercera se compondrá de tres Magistrados de Sala Superior, quienes integrarán Pleno General. Por la naturaleza de su especialización no integrarán el Pleno Jurisdiccional, ni podrán ser designados como integrantes de la Junta de Gobierno y Administración. Esta Sección contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas que le estarán adscritas para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.”

“Artículo 20. Son facultades de la Tercera Sección las siguientes:

I. Elegir al Presidente de la Tercera Sección de entre los Magistrados que la integran;

II. Resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas;

III. Ejercer su facultad de atracción para resolver los procedimientos administrativos sancionadores por faltas graves, cuya competencia primigenia corresponda a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, siempre que los mismos revistan los requisitos de importancia y trascendencia; entendiéndose por lo primero, que el asunto pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o relevante en materia de Responsabilidades Administrativas; y, por lo segundo, que sea necesario sentar un criterio que trascienda la resolución del caso, a fin de que sea orientador a nivel nacional.

El ejercicio de la facultad de atracción podrá ser solicitada por cualquiera de los Magistrados de la Sección Tercera, o bien por el Pleno de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, por mayoría de votos de sus integrantes;

IV. Resolver el recurso de reclamación que proceda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

V. Fijar jurisprudencia, con la aprobación de cinco precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario;

VI. Designar al Secretario Adjunto de la Tercera Sección, a propuesta del Presidente de la Sección;

VII. Conocer de asuntos que le sean turnados para sancionar responsabilidades administrativas que la ley determine como graves en casos de servidores públicos y de los particulares que participen en dichos actos;

VIII. Conocer del recurso por medio del cual se califica como grave la falta administrativa que se investiga contra un servidor público;

IX. Imponer las medidas precautorias y medidas cautelares que le soliciten en términos de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando sean procedentes, con una duración no mayor a noventa días hábiles;

X. Fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

XI. Imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos públicos del orden federal, en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda;

XII. Sancionar a las personas morales cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. En estos casos podrá procederse a la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que sea definitiva;

XIII. A petición de su Magistrado Presidente, solicitar al Pleno de la Sala Superior, que por conducto de la Junta de Gobierno, se realicen las gestiones necesarias ante las autoridades competentes para garantizar las condiciones que permitan a los Magistrados de la propia Sección o de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, ejercer con normalidad y autonomía sus atribuciones;

XIV. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia exclusiva de la Sección.”

“Artículo 37. El Tribunal contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cada una tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos.”

“Artículo 38. Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de:

A) Los procedimientos y resoluciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley, con las siguientes facultades:

I. Resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;

II. Impondrán sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales, y

III. Dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.

B) Los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos, siguientes:

I. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Las que nieguen la indemnización o que por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

III. De las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, y

IV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos.

“Artículo 39. Los Magistrados instructores de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Admitir, prevenir, reconducir o mejor proveer, la acción de responsabilidades contenida en el informe de presunta responsabilidad administrativa;*
- II. Admitir o tener por contestada la demanda, en sentido negativo;*
- III. Admitir o rechazar la intervención del tercero;*
- IV. Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas;*
- V. Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que le competan, formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de la resolución y someterlos a la consideración de la Sala;*
- VI. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, acordar las promociones de las partes y los informes de las autoridades y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma;*
- VII. Formular el proyecto de resolución definitiva y, en su caso, el que recaiga a la instancia de apelación o ejecutoria;*
- VIII. Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como proponer a la Sala el proyecto de resolución correspondiente a la medida cautelar definitiva que se estime procedente;*
- IX. Proponer a la Sala la designación del perito tercero;*
- X. Solicitar la debida integración del expediente para un mejor conocimiento de los hechos en la búsqueda de la verdad material, asimismo los Magistrados Instructores podrán acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes, en el procedimiento de investigación;*
- XI. Dirigir la audiencia de vista con el personal de apoyo administrativo y jurisdiccional que requiera;*
- XII. Dar seguimiento y proveer la ejecución de las resoluciones que emita, y*
- XIII. Las demás que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables.”*

[Énfasis añadido]

Como puede advertirse, en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el legislador ordinario plasmó la potestad punitiva otorgada a dicho órgano jurisdiccional, en materia de responsabilidades

administrativas y resarcitorias, al establecer que *“El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves [...] para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.”*

Por su parte, los artículos 13 y 14, párrafos primero y segundo, este último en la parte inicial, de la Ley Orgánica de referencia, establecen que la Primera y Segunda Sección de la Sala Superior, estarán integradas por 5 Magistrados cada una y tendrán competencia en materia fiscal y administrativa, mientras que la Tercera Sección que cuenta con competencia en responsabilidades administrativas, “...se compondrá de tres Magistrados de Sala Superior, quienes integrarán Pleno General. Por la naturaleza de su especialización no integrarán el Pleno Jurisdiccional, ni podrán ser designados como integrantes de la Junta de Gobierno y Administración...”; los cuales sumados a los 2 Magistrados de Sala Superior que están en la Junta de Gobierno y Administración y al Magistrado Presidente del Tribunal, que no forma parte de ninguna de las Secciones, dan un total de 16 Magistrados que integran la Sala Superior.

Aunado a ello, en el artículo 20 de la multicitada Ley Orgánica, el legislador ordinario desarrolló las atribuciones de la Tercera Sección de la Sala Superior, entre las cuales destacan las de: **resolver los procedimientos administrativos sancionadores** por faltas graves, cuando se consideren de importancia y trascendencia; conocer de asuntos que le sean turnados para sancionar responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, en casos de servidores públicos y de los particulares que participen en dichos actos; fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, que deriven de los daños y perjuicios que afecten al erario público federal; sancionar a las personas morales, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por

personas físicas que actúen en su nombre o representación; fijar jurisprudencia; conocer del recurso de inconformidad (que puede interponerse en contra del acuerdo en el que se califica como grave la falta administrativa que se investiga contra un servidor público) e; imponer las medidas precautorias y cautelares que le sean solicitadas.

Por otra parte, en los artículos 14, segundo párrafo, *in fine*, 37 y 38, apartado A), de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se establece que el Tribunal contará con diversas Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, que estarán adscritas a la Tercera Sección de la Sala Superior y serán distribuidas en las cinco circunscripciones territoriales que al efecto se establezcan, las cuales “**...resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos...**”, a efecto de imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, así como para fincar las responsabilidades resarcitorias que den lugar a indemnizaciones y sanciones, por los daños y perjuicios provocados a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Además, en el artículo 38, apartado B), de la referida Ley Orgánica, se facultó a dichas Salas Especializadas para conocer de los juicios de nulidad, en los que se controvertan resoluciones dictadas por entidades de la administración pública federal en materias de: interpretación de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios; responsabilidad patrimonial del Estado y; responsabilidades administrativas no graves, determinadas conforme a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades; así como de aquellos en los que se impugnen las resoluciones recaídas a los recursos que procedan en contra de los actos antes descritos.

De igual modo, para que las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas puedan desarrollar dichas atribuciones, el artículo 39 de la multicitada Ley Orgánica, faculta a los Magistrados instructores que la integran para: admitir, prevenir, reconducir o mejor proveer, la acción de

responsabilidades contenida en el informe de presunta responsabilidad administrativa; admitir o tener por contestada la demanda, las pruebas o los incidentes, así como desechar los dos últimos; formular los proyectos de resolución definitiva, incidentes y recursos que le competan, inclusive los que deriven de lo resuelto en los recursos de apelación (de los cuales corresponde conocer a la Tercera Sección de la Sala Superior, conforme al artículo 20, fracción II, de la Ley Orgánica) y los que se deban emitir para dar cumplimiento a alguna ejecutoria; dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el procedimiento sancionatorio; dirigir la audiencia de vista con el personal de apoyo administrativo y jurisdiccional que requiera; así como dar seguimiento y proveer sobre la ejecución de las resoluciones que emita, entre otras cuestiones.

Bajo ese contexto, si bien es cierto que de una simple lectura se observa que la mayoría de las disposiciones apenas analizadas, son acordes a lo que establece el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, consideramos que no ocurre lo mismo con la facultad concedida a las Salas Especializadas en comento, para resolver los procedimientos relativos a la determinación de las responsabilidades resarcitorias y administrativas por faltas graves, así como para imponer las sanciones e indemnizaciones correspondientes, toda vez que de la interpretación gramatical, genética, histórica y sistemática del multicitado precepto de la carta fundamental, se concluye que dicha atribución excede el objetivo que persiguió el poder Constituyente, con la reforma en materia anticorrupción, tal como se demostrará a continuación.

4.1.3.5.- Contraste de las normas secundarias con los preceptos constitucionales.

Del análisis conjunto de los artículos 5, 14, 16, 17, 20, 73, fracción XXIX-H, 79, fracción II y 109, fracciones III y IV, de la Constitución Federal, examinados en párrafos precedentes, se observa que a través de dichos preceptos **el Constituyente permanente buscó tutelar:**

I.- El interés general que la sociedad tiene, en que se obtenga el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, así como también que sancionen eficazmente todas aquellas conductas que alteren el orden público, principalmente cuando se relacionen con actos de corrupción, sin importar que tales acciones u omisiones sean cometidas por servidores públicos o por particulares, y;

II.- Los derechos fundamentales de las personas que pudieran ser sometidas a este tipo de procesos, a efecto de que sean respetados durante la substanciación y hasta la total conclusión de los juicios correspondientes, en los que se deberá emitir una resolución debidamente fundada y motivada, que defina con calidad de cosa juzgada la situación jurídica de los inculcados, determinando si fue o no desvirtuada la presunción de inocencia; fallo que sólo podrá ser emitido por el órgano competente al que se haya concedido la potestad punitiva del Estado, que en el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa lo es una de las Secciones, integrada por Magistrados de Sala Superior, a la cual la propia Carta Fundamental le otorgó la potestad de resolver los procedimientos, para la determinación de las responsabilidades administrativas graves y resarcitorias.

Por otro lado, si condensamos el contenido los artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, apenas analizados, en armonía con las disposiciones adjetivas que regulan el **procedimiento de responsabilidad administrativa**,⁴⁰³ es posible advertir que la voluntad del legislador ordinario al expedir dicha ley fue:

A) Crear una Tercera Sección integrada por 3 Magistrados de Sala Superior, a la cual facultó para resolver dicho procedimiento cuando un determinado asunto le sea turnado, o cuando ejerza la facultad de atracción por considerarlo de importancia y trascendencia; resolución en la cual podrá **imponer las sanciones** que en su caso correspondan, por las infracciones graves cometidas tanto por servidores públicos como por particulares (personas

⁴⁰³ Desarrolladas a páginas 159 a 166 de esta obra.

físicas y morales), así como **fincan a los responsables las indemnizaciones** que sean procedentes, a efecto de resarcir los daños producidos a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales (artículos 13, 14 párrafo segundo, primera parte y 20, fracciones III, VII, X, XI y XII, de la citada Ley Orgánica).

B) Crear Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, integradas por 3 Magistrados de Sala Regional, las cuales serán distribuidas en 5 circunscripciones territoriales (artículo 37 de la Ley Orgánica) y estarán facultadas para:

B.1) Instruir los procedimientos de responsabilidades administrativas, por conducto de los Magistrados instructores que forman parte de dichas Salas, quienes para efecto pueden admitir, prevenir, reconducir o mejor proveer, la acción de responsabilidades que se ejerce con el informe de presunta responsabilidad; admitir o tener por contestada la demanda, las pruebas o los incidentes, así como desechar los dos últimos, y dictar cualquier providencia de trámite necesarias para tal fin (artículo 39 de la multicitada Ley Orgánica) ;

B.2) Dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, así como el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal (artículo 38, apartado A), fracción III, de la referida Ley), y;

B.3) Resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas, imponiendo las sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades; y **fincando a los responsables el pago de las cantidades por concepto indemnización** que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales (ello en términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

Ahora bien, antes de confrontar las normas secundarias apenas señaladas, consideramos importante destacar que aun cuando su objeto inmediato es que se imparta justicia en materia de responsabilidades

resarcitorias y administrativas graves, lo cierto es que el procedimiento establecido para tal efecto, puede culminar con una de las siguientes determinaciones: 1.- que no se imponga sanción o indemnización alguna a la(s) persona(s) a la(s) que se siguió el proceso, ya sea porque no se aportaron pruebas de cargo suficientes o por existir algún impedimento para entrar al estudio del fondo del asunto (prescripción por ejemplo) o; 2.- que se resuelva sancionar y/o fincar una indemnización a cargo del (los) inculpado(s), por considerar que el acervo probatorio aportado por la autoridad acusadora, fue suficiente para acreditar la conducta atribuida, así como la responsabilidad de dicha(s) persona(s) en su comisión.

En ese orden de ideas, consideramos que en el primero de dichos supuestos, la función del órgano resolutor se limita a reconocer o dejar intocada la presunción de inocencia, de la cual gozan todas las personas que son sometidas a cualquier tipo de proceso sancionador, prerrogativa que se encuentra elevada a rango constitucional; **mientras que en el segundo caso, el órgano jurisdiccional materializa la potestad punitiva del Estado**, ya que a través de la imposición de sanciones e indemnizaciones a cargo de los responsables, se busca reprimir las conductas ilícitas y restaurar el orden jurídico lesionado, **mediante la limitación o afectación de algunos de los derechos del sujeto imputado, tales como la libertad de trabajo** (en el caso de la suspensión o la inhabilitación), **o la propiedad** (en el caso de las sanciones económicas o las indemnizaciones que deba cubrir).

Por tanto, **válidamente se puede concluir que las normas secundarias a contrastar, tienen como fin mediato la limitación de derechos de los sujetos responsables, los cuales** incluso son reconocidos y tutelados por la Ley Suprema (libertad de trabajo, propiedad) y, por tanto, **sólo pueden ser afectados legítimamente, siempre que se cumplan la totalidad de los requisitos constitucional y legalmente exigidos**, acotación que será de capital importancia al momento de realizar el ejercicio de contraste, pues la interpretación de las normas y la conclusión a la que se arribe, puede variar

dependiendo si se trata de normas que establecen derechos o que pretenden limitarlos.

Bajo ese esquema, procedemos en seguida a confrontar la normatividad secundaria, que regula las atribuciones de la Tercera Sección y de las Salas Especializadas, con los artículos de la Constitución Federal anteriormente señalados, aplicando el modelo general comúnmente utilizado por los órganos del Poder Judicial de la Federación, que involucra los principios “pro persona” y de “interpretación conforme”, siguiendo los lineamientos que para ello ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁰⁴

Así, haremos en primer lugar una “interpretación conforme en sentido amplio”, que consiste en analizar el orden jurídico, en este caso, las normas secundarias apenas señaladas, a la luz de los derechos humanos y demás principios establecidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia; de la cual se obtiene que las facultades que quedaron condensadas en los incisos A), B.1) y B.2), esto es, de la Tercera Sección de la Sala Superior para imponer sanciones y fincar indemnizaciones a los responsables, así como de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades, para instruir dichos procedimientos y dictar las medidas preventivas y cautelares que se requieran, sí son conformes a lo que dispone la Constitución Federal; sin embargo, no ocurre lo mismo con la atribución señalada en el punto B.3), es decir, la contenida en los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal, que facultan a las referidas Salas Especializadas para resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas y, por ende, para sancionar y fincar indemnizaciones a los inculpados.

Lo anterior en razón de que, como se concluyó anteriormente, de una interpretación gramatical, histórica, sistemática y principalmente genética⁴⁰⁵ del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, se advierte que **la**

⁴⁰⁴ *Vid supra*, p. 183.

⁴⁰⁵ En las páginas 200 y 201 de la presente investigación.

voluntad del Constituyente permanente, al modificar dicho precepto a través de la reforma en materia anticorrupción, **fue que una de las Secciones integrada por tres Magistrados de Sala Superior, se encargue de resolver los procedimientos para la determinación de las responsabilidades administrativas y resarcitorias; lo cual fue atendido por el legislador ordinario** en los artículos 13, 14 párrafo segundo, primera parte y 20, fracciones III, VII, X, XI y XII, de la citada Ley Orgánica, a través de los cuales instituyó la Tercera Sección de la Sala Superior constituida por tres Magistrados, a la cual facultó para imponer sanciones y fincar indemnizaciones que sean procedentes, a la(s) persona(s) que haya(n) incurrido en responsabilidad resarcitoria y/o administrativa grave, lo cual sólo puede llevar a cabo a través de una resolución en la que se defina la situación jurídica del (los) inculpado(s).

Asimismo, toda vez que el Poder Constituyente no definió lo relativo a qué órganos del Tribunal deben tramitar el procedimiento de responsabilidad administrativa, dado que ni en el multicitado artículo 73, fracción XXIX-H, ni en algún otro precepto de la Ley Suprema hizo acotación en ese sentido, sino que por el contrario, en los artículos 79, fracción II, y 109, fracciones III y IV, de la Carta Fundamental, encontramos expresiones como: “...*las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley...*”, es evidente que en este aspecto, el legislador ordinario goza de amplia discrecionalidad para regular la tramitación del proceso y los órganos que en él intervienen, de la forma que estime conveniente, siempre que se respeten las formalidades esenciales y los demás derechos de los sujetos sometidos a proceso; razón por la cual estimamos que es conforme a la Constitución, la determinación de crear Salas Especializadas en materia de Responsabilidades, a través de los artículos 37, 38, apartado A), fracción III, y 39, la Ley Orgánica del Tribunal, con facultades para instruir el proceso hasta dejarlo en estado de resolución, así como para dictar las medidas preventivas y cautelares que se requieran.

Sin embargo, consideramos que **al extender la potestad punitiva del Estado a las citadas Salas Especializadas**, facultándolas para imponer las sanciones y/o indemnizaciones, por las responsabilidades administrativas y resarcitorias, **el legislador ordinario excedió el diseño establecido por el Constituyente permanente**, quien en la Carta Fundamental fue categórico al disponer a qué órgano corresponde la atribución de resolver los procedimientos, para la determinación de las responsabilidades administrativas y resarcitorias; razón por la cual concluimos que los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal, en los que se reflejan tales atribuciones, no son conformes a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Para reforzar la conclusión alcanzada, es de señalar que en distintas ejecutorias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que al estudiar la constitucionalidad de leyes, debe verificarse si en la Ley Suprema se limitó la discrecionalidad legislativa, respecto a la cuestión regulada en las normas a contrastar, o bien si a través de éstas se puede llegar a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante, casos en los cuales el operador de la norma debe hacer un escrutinio estricto, a fin de propiciar que se respete el diseño establecido por el Constituyente permanente y de que prevalezcan los derechos humanos reconocidos en la Carta Fundamental, mientras que tratándose de normas que no encuadran en dichos supuestos, es decir, que no son susceptibles de trastocar derechos, o que regulan materias en las que se otorga al legislador un amplio grado de libertad (económica o fiscal), el análisis constitucional deberá ser menos intenso que en el primer supuesto.⁴⁰⁶

Por tanto, aun cuando pueda considerarse estricta la interpretación que se ha realizado en la presente obra, del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta

⁴⁰⁶ Tal como puede observarse en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, emitida por la Primera Sala del Máximo Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 29, con número de registro 173957, cuyo es: “ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES”; asimismo, es relevante la diversa jurisprudencia P./J. 120/2009, sustentada por el Pleno del Máximo Tribunal, consultable en Semanario de referencia, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255, con número de registro 165745; véase anexo 1

Fundamental, lo cierto es que, siguiendo el criterio del Máximo Tribunal de la Nación, dicha rigidez es avalada e incluso exigida en casos como el que se analiza, pues retomando el estudio que se realizó al aplicar el método genético en la interpretación de dicho precepto, fue el mismo Poder Constituyente quien limitó la libertad de configuración normativa del legislador ordinario, en cuanto al tema de cuál órgano debe resolver los procedimientos para la imposición de sanciones e indemnizaciones por responsabilidad resarcitoria o administrativa grave, ello al modificar las propuestas de reforma que originalmente se presentaron, en las que únicamente se proponía dotar al Tribunal de la potestad punitiva del Estado en dichas materias, sin especificar qué órganos debían ejercer tales atribuciones.

Por otra parte, continuando con la aplicación del modelo general a que hemos hecho referencia, se procede a efectuar una “interpretación conforme en sentido estricto”, en la cual existiendo dos normas aplicables o interpretaciones jurídicamente válidas para resolver una determinada cuestión, el operador de la norma debe, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde al contenido de la Carta Fundamental, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de ésta, sobre todo en materia de derechos humanos.

Ahora bien, no debe perderse de vista que como se explicó anteriormente, las normas sometidas a contraste en la presente investigación, son susceptibles de limitar o afectar derechos de los sujetos sometidos al procedimiento, dado que en ellas se ve reflejada la potestad punitiva del Estado, al contener facultades para sancionar y fijar indemnizaciones a cargo de los responsables; de ahí que en aplicación del principio “pro persona”, dichos preceptos deben interpretarse de la manera más restrictiva posible.

Bajo ese esquema, se concluye que las normas secundarias que se analizan, no admiten diversas interpretaciones entre las cuales pueda optarse por una que sea acorde al texto de la Carta Fundamental, sino que sólo puede atenderse a su sentido gramatical por ser la interpretación más restrictiva, de la cual resulta que los artículos 13, 14 párrafo segundo, primera parte y 20,

fracciones III, VII, X, XI y XII, de la Ley Orgánica del Tribunal, facultan a la Tercera Sección de la Sala Superior para resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas graves, imponiendo las sanciones y fincando las indemnizaciones que sean procedentes a los responsables; **mientras que los diversos numerales 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la ley en comento, otorgan esas mismas facultades a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas.**

Por tanto, atendiendo a la directriz de preferencia de normas que rige en el principio "*pro homine*", la cual prevé que ante la existencia de dos o más preceptos aplicables a una determinada cuestión, deberá elegirse aquel que sea más favorable a la persona, es decir, el que mejor proteja los derechos humanos de los gobernados, se concluye que una vez instruido el procedimiento de responsabilidades administrativas hasta quedar en estado de resolución, se debe optar por turnar el asunto a la Tercera Sección de la Sala Superior, en aplicación de las disposiciones que la facultan para imponer sanciones y fincar indemnizaciones, a aquellas personas cuya responsabilidad haya sido demostrada, pues con ello se respetaría el diseño establecido por el Poder Constituyente y se protegerían de mejor manera los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica de los inculpados, conforme a los cuales para poder afectar válidamente su esfera jurídica, es indispensable que se cumplan en su totalidad los requisitos constitucional y legalmente exigidos, siendo uno de los más relevantes el establecido en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Ley Suprema, mismo que interpretado de forma restrictiva, dispone que una de las Secciones integrada por tres Magistrados de la Sala Superior, es la que debe resolver dichos procedimientos y, por ende, la que está constitucionalmente facultada para imponer sanciones e indemnizaciones.

Con lo anterior queda demostrado que los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, carecen de legitimidad constitucional,

pues si hipotéticamente una de las Salas Especializadas hiciera uso de la facultad que esos artículos le confieren y resuelve un procedimiento de responsabilidades, imponiendo una sanción a un servidor público por considerar que incurrió en responsabilidad administrativa grave; la resolución así emitida sería revocada si el inculpado la controvierte, ya que aun cuando la Sala pudiera tener razón en cuanto al tema de fondo, lo cierto es que de la interpretación conforme en sentido amplio y estricto que se ha realizado, se concluye que tales disposiciones exceden el diseño establecido en la Carta Fundamental **y, por tanto, deben ser inaplicadas, pues en lugar de que la Sala Especializada emita el fallo definitivo, se reitera que debe optar por aplicar los artículos 13, 14, párrafo segundo, primera parte y 20, fracciones III, VII, X, XI y XII, de la multicitada Ley Orgánica, para turnar los autos a la Tercera Sección de la Sala Superior, y sea ésta la que resuelva el procedimiento e imponga la sanción si en justicia así procede.**

No obstante, a continuación se procede a aplicar el test de proporcionalidad a los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal, que establecen las facultades de las Salas Especializadas para resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas, a efecto de corroborar que incluso aplicando un mecanismo de contraste distinto se arriba a la misma conclusión y, por ende, que es insalvable el vicio de inconstitucionalidad del que adolecen las normas secundarias en estudio.

Así, es de reiterar que el modelo de “proporcionalidad y concordancia práctica” del cual surge el test de referencia, considera que la Carta Fundamental contiene diversos “principios” (categoría que también incluye a los derechos humanos en ella reconocidos), los cuales eventualmente pueden colisionar entre sí, supuesto en el que el operador de la norma deberá realizar una interpretación en la que resuelva el conflicto, cuidando no limitar de manera innecesaria alguno de dichos principios sino que, por el contrario, la determinación a la que se arribe deberá propiciar su desarrollo conjunto y armónico, por lo que aun si se presenta la necesidad de que uno de ellos ceda

frente a otro, tal situación de ninguna manera podrá implicar la invalidación total del principio que resulte desplazado, pues todos deben ser salvaguardados sincrónicamente, procurando en la medida de lo posible que todos la extensión y entidad que les fue dada por el Poder Constituyente.

En ese orden de ideas, se considera que existen dos principios constitucionalmente establecidos, que se relacionan con la potestad punitiva del Estado en materia de responsabilidades administrativas y resarcitorias, que entran en conflicto al momento de aplicar las normas secundarias sometidas a contraste, principios que consisten en: **I.- el interés general** que la sociedad tiene, en que se obtenga el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, así como también en que se sancionen las infracciones administrativas graves, tutelando así el Estado de derecho y la seguridad jurídica de la población y, por otra parte; **II.- los derechos fundamentales de los inculpados**, principalmente los de libertad de trabajo, legalidad, seguridad jurídica, y presunción de inocencia, los cuales exigen que para tener por desvirtuada dicha presunción y poder sancionar a los responsables, **el fallo correspondiente deberá ser emitido por una de las Secciones de la Sala Superior, a la cual la propia Carta Fundamental le otorgó la potestad de resolver dichos procedimientos**; principios que se desprenden de los artículos 5, 14, 16, 17, 20, 73, fracción XXIX-H, 79, fracción II y 109, fracciones III y IV, de la Constitución Federal, según se analizó anteriormente.

Bajo ese contexto, se procede a continuación a aplicar el **primer paso del test de proporcionalidad, que consiste en analizar si la intervención del legislador ordinario al facultar a las Salas Especializadas para resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa, persiguió un fin constitucionalmente válido**; **tópico que se responde de manera afirmativa**, pues ello se realizó con motivo de la reforma constitucional en materia anticorrupción, a través de la cual **se buscó implementar medidas preventivas y correctivas, a efecto de erradicar los actos de corrupción** cometidos por servidores públicos y por particulares, que tanto afectan a la sociedad, a las instituciones del Estado y a las finanzas tanto públicas como

privadas, pues como se indicó reiteradamente en las iniciativas de reforma constitucional, dictámenes y discusiones que se suscitaron en el Congreso de la Unión, dicho fenómeno posicionó a México en el lugar 103 del Índice de Percepción de la Corrupción de 2014, en el que fueron evaluados 175 países por la organización “Transparencia Internacional”.

Además, en cuanto al segundo paso del test de proporcionalidad, que consiste en verificar si la medida legislativa resulta idónea para satisfacer el propósito constitucional perseguido; dicho planteamiento **también se contesta en sentido afirmativo, dado que a través de** la creación de mecanismos para sancionar las infracciones graves, así como para fincar las indemnizaciones que correspondan por los daños y/o perjuicios producidos a la hacienda pública federal, y **la determinación de los órganos del Estado facultados para resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas a nivel Federal, es posible desplegar la potestad punitiva del Estado**, materializando las consecuencias legales que corresponden a las infracciones cometidas, con lo cual se logra restaurar el orden jurídico lesionado, a la vez que se previene la comisión de futuros ilícitos, al inducir temor tanto en la sociedad como en el sujeto infractor, por las consecuencias que existirán en caso de actuar en contravención a la norma jurídica.

No obstante, **se considera que las normas secundarias cuestionadas, no logran superar el tercer paso del test de proporcionalidad**, que consiste en analizar si es indispensable la medida adoptada por el legislador ordinario o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también resultarían idóneas, pero que afectarían en menor grado los principios constitucionalmente establecidos.

Lo anterior en razón de que, como se advierte de los diversos preceptos de la Ley Suprema que han sido analizados en la presente investigación, a través de la reforma en materia anticorrupción, el Poder Constituyente estableció los principios básicos conforme a los cuales debe regirse la determinación de las responsabilidades administrativas y resarcitorias, otorgando amplia discrecionalidad al legislador ordinario en algunos temas

como: los plazos en que deben tramitarse los procedimientos; cuales son los actos que se deben realizar para la tramitación de la investigación y el proceso en sí mismo; los órganos que pueden instruir el proceso una vez que el asunto llega al Tribunal; e inclusive, en cuanto a la tipificación de las conductas que se pueden considerar como infracciones graves y no graves.

Siendo que en otros aspectos, como por ejemplo: las sanciones que pueden ser aplicables a los responsables o el órgano encargado de resolver el procedimiento respectivo; el propio Constituyente limitó la libertad de configuración normativa del legislador ordinario, al establecer en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, que “...Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas...”, mientras que en el diverso artículo 73, fracción XXIX-H, párrafo tercero precisó que el Tribunal “...será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal ...” y adicionalmente dispuso en el párrafo quinto de este mismo precepto, que “...La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.”

Por tanto, es en esta etapa donde se puede apreciar claramente, la colisión de principios que se suscita a partir de las normas secundarias cuestionadas, pues si bien es cierto que el legislador ordinario, a través de los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal, otorgó a las referidas Salas Especializadas la facultad de resolver los procedimientos de responsabilidades administrativas, imponiendo sanciones y fincando indemnizaciones a cargo de los responsables, buscando erradicar o al menos inhibir la comisión de actos que producen daños y perjuicios a la hacienda pública federal, o que están tipificados como

infracciones administrativas graves, lo cual es una finalidad constitucionalmente válida; cierto es también que **dicho objetivo**, aun cuando sea uno de los más prioritarios y urgentes para el gobierno, **no puede conseguirse a través de mecanismos que contravengan la Carta Fundamental, por no respetar los límites y parámetros establecidos por el Poder Constituyente** y, consecuentemente, los derechos humanos de las personas sometidas a ese tipo de procesos, **pues de hacerlo así se vulneraría el Estado de derecho** que debe prevalecer en todo momento.

Bajo ese contexto y teniendo en consideración que, como se explicó anteriormente,⁴⁰⁷ en esta tercera etapa del test de proporcionalidad, se debe establecer si existían otras opciones legislativas, que pudieran causar una menor afectación a los principios constitucionalmente establecidos, para lo cual se permite al operador de la norma que realice una ponderación, de otras soluciones que se hubieran considerado adecuadas para situaciones similares; se concluye que **para respetar el diseño establecido por el Constituyente permanente a través de la reforma anticorrupción, el legislador ordinario sí tenía a su alcance, por lo menos, una medida alternativa**, conforme a la cual a través de la normatividad secundaria, hubiera podido otorgar facultades a las Salas Especializadas, únicamente para llevar a cabo los actos de trámite necesarios para encausar el proceso, verificando el debido desahogo de las pruebas y que se respete el derecho de audiencia, para que una vez agotada la instrucción, su función se limitara a remitir los autos a la Tercera Sección, a efecto de que fuera ésta quien resolviera el procedimiento con la emisión del fallo correspondiente, e incluso si se consideraba que tal determinación implicaría una carga excesiva de trabajo para el órgano resolutor, pudo disponer que la Sala Especializada o el Magistrado Instructor de dicha Sala, debía elaborar y remitir un proyecto de resolución para que el mismo fuera analizado y, de ser necesario, modificado por la Tercera Sección, el cual una vez aprobado por los Magistrados de Sala Superior que integran esta última,

⁴⁰⁷ Vid supra, p. 204.

constituiría la resolución final del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Lo anterior no sólo encaja en el diseño establecido en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta Fundamental, sino que también respeta los derechos humanos reconocidos en ese mismo ordenamiento, dado que permite que el órgano constitucionalmente facultado resuelva el procedimiento sancionatorio, así como también respeta la seguridad jurídica de los inculpados, al propiciar que los dos entes involucrados en la tramitación del proceso, es decir, las Salas Especializadas y la Tercera Sección, analicen el fondo del asunto, el primero de ellos formulando una propuesta de resolución y, el segundo revisando tanto la tramitación del proceso como el proyecto correspondiente para que, una vez aprobado por los Magistrados de Sala Superior que integran dicha Sección, constituya el fallo definitivo.

Además, es de comentar que esta medida alternativa que tenía a su alcance el legislador ordinario, encuentra apoyo en un antecedente cercano, esto es, en el procedimiento disciplinario aplicable a los miembros del Servicio de Protección Federal, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dentro del cual existe un cuerpo colegiado denominado “Consejo de Honor y Justicia”, al que se concedieron facultades para “...Conocer y resolver los procedimientos relativos al incumplimiento de los requisitos de permanencia y por infracciones al régimen disciplinario...”, y para “...Determinar la separación de los Integrantes por incumplimiento de los requisitos de permanencia, así como las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley, el presente Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables...”.

Aunado a ello, para el procedimiento disciplinario que se toma como referencia, a través de actos materialmente legislativos se dispuso la existencia del Secretario Técnico, quien se encuentra **adscrito** a dicho Consejo (al igual que ocurre con las Salas Especializadas que se encuentran adscritas a la Tercera Sección) y a su vez tiene facultades para “...Dirigir la substanciación de los procedimientos por incumplimiento a los requisitos de permanencia e

infracción al régimen disciplinario...”, así como también para “...**Emitir y autorizar las actuaciones para el desahogo de los procedimientos por incumplimiento a los requisitos de permanencia e infracciones al régimen disciplinario, a excepción del acuerdo de inicio y resolución definitiva de dichos procedimientos...**”, pudiendo auxiliarse del personal necesario en las audiencias que ha de llevar a cabo, y finalmente, “...Una vez desahogadas todas las pruebas y presentados los alegatos, el Secretario Técnico del Consejo cerrará la instrucción, formulará el proyecto de resolución y lo turnará en un plazo de cuarenta y ocho horas mínimas previas a la sesión, a los integrantes del Consejo para su estudio...”⁴⁰⁸

Ahora, si bien es cierto que esta medida que se toma como referencia, fue adoptada para un órgano de la administración pública federal, ello no implica que esta solución no hubiera podido ser aplicada en el procedimiento de responsabilidad administrativa, cuya resolución corresponde a la Tercera Sección de la Sala Superior, por así ordenarlo la Constitución Federal; pues el hecho de que sea un órgano el que instruye el proceso y formula un proyecto de resolución, y otro distinto el que lo resuelve aprobando o modificando la propuesta, no desvirtúa la esencia de la actividad jurisdiccional que ambos realizarían, cuya nota distintiva radica en que, a diferencia de los actos administrativos (incluidos los cuasi-jurisdiccionales), en los cuales la autoridad que tramita el procedimiento es a la vez juez y parte, en la función jurisdiccional las actuaciones deben ser realizadas por un tercero imparcial, posición en la que se ubican las Salas Especializadas y la Tercera Sección, dado que ambas son siempre ajenas a las partes en conflicto.

Asimismo, la viabilidad de la medida alternativa que se considera pudo haber adoptado el legislador ordinario, a efecto de respetar los parámetros establecidos en la Ley Suprema, se refuerza si se toma en consideración que actualmente, en la tramitación del juicio contencioso administrativo federal, se prevé que la Primera y Segunda Sección de la Sala Superior tienen

⁴⁰⁸ Procedimiento regulado en los artículos 67, 68, fracciones I y IV, 70, fracciones VIII y IX, y 81, del Reglamento del Servicio de Protección Federal.

competencia exclusiva para resolver, entre otros, los juicios en los que se controvierten actos emitidos con fundamento en tratados o acuerdos internacionales para evitar la doble tributación, o en los que la parte actora argumente que existió omisión de aplicar dichos instrumentos internacionales; siendo que en estos supuestos el juicio es tramitado por una Sala Regional hasta que se declara cerrada la instrucción, momento a partir del cual las actuaciones se remiten a la Sección de la Sala Superior que deba emitir la sentencia, y si bien la única diferencia con la medida alternativa que se ha sugerido, es que las Salas Regionales no deben formular y remitir el proyecto de resolución, ello se debe a que dichas Secciones se componen cada una de cinco Magistrados de Sala Superior, lo que da un total de diez, quienes auxiliándose del personal que tienen a su cargo, cuentan con la capacidad material y humana suficiente para formular los proyectos de sentencia.

Bajo ese contexto y toda vez que el ejercicio de contraste que se ha realizado en la presente investigación, demuestra que **las normas secundarias cuestionadas**, esto es, los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de las cuales se faculta a las multicitadas Salas Especializadas para resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa, **no logran superar la tercera etapa del test de proporcionalidad**, dado que existía, por lo menos, una medida alternativa que el legislador ordinario pudo implementar y que, lejos de contravenir los principios establecidos en la Ley Suprema, pudo cumplir con los parámetros establecidos por el Poder Constituyente, aunado a que **tampoco superaron el escrutinio al que fueron sometidas, bajo el modelo general de control constitucional, aplicando el principio “pro persona” y la “interpretación conforme”**, es de concluir que dichos preceptos **carecen de legitimidad constitucional**.

De ahí que, en el hipotético caso de que una persona (ya sea particular o servidor público), fuera sancionado por virtud de una sentencia dictada por la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativa, conforme

al procedimiento establecido para las infracciones graves, y aquél controvirtiera tal determinación haciendo valer la inconstitucionalidad de las facultades de dicho órgano, ello obligaría al Tribunal de Alzada a pronunciarse sobre la legitimidad constitucional de las normas secundarias que se han analizado, y de coincidir con el criterio sustentado en la presente investigación, ello motivaría que se determinara la revocación de la sentencia reclamada, para el efecto de que la Sala Especializada de mérito **inaplicara** los artículos 14, párrafo segundo, parte final, y 38, apartado A), fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Tribunal, y en lugar de resolver por sí misma el proceso, remitiera los autos a la Tercera Sección de la Sala Superior para que dicte la sentencia que en derecho proceda, ya que por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-H, la Ley Suprema, es a quien corresponde la resolución de este tipo de controversias.⁴⁰⁹

Cabe señalar que el vicio de inconstitucionalidad que se ha destacado, es únicamente respecto a las facultades de dichas Salas Especializadas, para resolver el procedimiento administrativo sancionador y, por consiguiente, para imponer a los responsables las indemnizaciones y sanciones que correspondan a las faltas cometidas, pero de ninguna manera impacta a sus atribuciones en materia de juicio de nulidad, en el que válidamente pueden fungir como órganos encargados de ejercer el control de legalidad, respecto de los actos emitidos por la administración pública en los que, por ejemplo, se determine la existencia de una infracción no grave, o se niegue alguna indemnización reclamada por

⁴⁰⁹ Se afirma que esa sería la consecuencia jurídica, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en casos similares, que si el Juzgado local ante el cual se substanció y resolvió un determinado proceso penal es incompetente y, posteriormente, la sentencia emitida por éste es impugnada, el Tribunal de amparo debe conceder la protección de la justicia federal, para el efecto de que se revoque el fallo y se remitan las constancias al Juzgado penal federal que sea competente para que, una vez realizados los trámites necesarios, emita la sentencia que en derecho corresponda, sin que ello implique el desconocimiento al principio "*non bis in idem*", es decir, al derecho a no padecer un doble juicio por el mismo delito, ya sea que se absuelva o se condene, el cual está reconocido en el artículo 23 Constitucional, dado que al haber sido emitido el primer fallo por un Juez incompetente, dicha actuación es nula de pleno derecho, máxime cuando lo que ese derecho prohíbe es que, existiendo sentencia ejecutoriada, se vulva a emitir una nueva sobre los mismos hechos. Razonamientos que se desprenden de la tesis P. XVII/2013 (10a.), emitida por el Pleno del Tribunal Supremo, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, páginas 358, con número de registro 2002971, así como de las diversas tesis sin clave, consultables en el Semanario de referencia, Séptima Época, con números de registro 236223 y 237036; véase anexo 1.

algún particular, vía responsabilidad patrimonial del Estado, dado que tales atribuciones no se contraponen a precepto alguno de la Constitución Federal.

4.2.- Propuestas para el efectivo y adecuado ejercicio de la potestad punitiva del Estado, en materia de responsabilidades administrativas graves y resarcitorias

Es importante reconocer, en principio, el arduo trabajo que realizaron tanto el Poder Constituyente, a través de la reforma constitucional en materia anticorrupción, como el legislador ordinario, al emitir las leyes secundarias que derivaron de dicha reforma, ya que sin duda fue una labor titánica en la que también participaron, de forma significativa, diversos sectores de la sociedad, como el académico y las organizaciones sin fines lucrativos, e inclusive los miembros de algunas instituciones como el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quienes sumaron esfuerzos para impulsar el desarrollo de la normatividad con la cual se instrumenta el Sistema Nacional Anticorrupción, así como las demás instituciones y mecanismos que servirán para evitar, investigar y combatir ese fenómeno que tanto ha afectado a la nación.

Sin embargo, ello sólo constituye el primer paso de muchos que aún deben transitarse para lograr ese fin, pues como toda creación, el desarrollo e implementación de la reforma constitucional en materia anticorrupción es totalmente perfectible.

Bajo ese enfoque y sin demeritar el trabajo realizado hasta ahora por los órganos legislativos, es de señalar que además del vicio de inconstitucionalidad en las normas secundarias anteriormente analizado, a consideración del autor existen defectos de diseño y otras inconsistencias normativas, que pueden volver ineficaz el nuevo esquema que se ha instituido, para fincar las indemnizaciones por los daños y perjuicios provocados a la hacienda pública federal, así como para sancionar las infracciones administrativas graves; cuestiones que si bien no serán analizadas de forma exhaustiva, dada la extensión de la presente obra, a continuación se procede a explicar sus aspectos más relevantes:

I. Por principio de cuentas, conforme a todo lo anteriormente analizado, se estima que al carecer de legitimidad constitucional la medida adoptada por el legislador ordinario, de extender la potestad punitiva del Estado a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas (que aún no entran en funciones), con mayor razón es inconstitucional la determinación de crear, a través del Reglamento Interior del Tribunal, una **Sala Auxiliar** en materia de Responsabilidades Administrativas Graves, a la cual también se concedieron atribuciones para tramitar y **resolver** el procedimiento sancionatorio, previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En efecto, aunado al hecho de que esa atribución corresponde exclusivamente a la Tercera Sección de la Sala Superior, de conformidad con lo establecido en los párrafos tercero y quinto, del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Ley Suprema; no debe soslayarse que el séptimo párrafo de ese mismo precepto establece: “...Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente...”, lo que incluye a los Magistrados que integran las Salas Especializadas; dispositivo que fue complementado por el legislador ordinario a través del artículo 45, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que dispone: “...Son requisitos para ser Magistrado los siguientes: [...] VI. Contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal, administrativa o en materia de fiscalización, responsabilidades administrativas, hechos de corrupción o rendición de cuentas.”.

Por tanto, no obstante que la determinación de adaptar la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana, a efecto de que también se desempeñe temporalmente como Sala Auxiliar en materia de Responsabilidades Administrativas Graves, se tomó como medida de urgencia ante la falta de designación por parte del Senado de la República, de los Magistrados de la Tercera Sección y de las Salas Especializadas en esa materia; lo cierto es tal decisión no resulta válida desde el punto de vista constitucional, ya que la omisión en que incurrió la Cámara de Senadores de aprobar dichos

nombramientos, no puede ser solventada con la creación de un órgano cuyos titulares no fueron designados conforme al procedimiento establecido en la Ley Suprema, pues ello atenta contra el Estado de derecho que impone la obligación de cumplir la totalidad de los requisitos que exige el sistema jurídico, para poder afectar válidamente la esfera jurídica de los gobernados, sobre todo tratándose de la imposición de sanciones.

Máxime cuando en la elección de la Sala que debía asumir el carácter de auxiliar, no existe certeza de que se haya analizado la idoneidad de sus integrantes, es decir, que cubrieran el perfil exigido por el legislador ordinario, en cuanto la experiencia que los Magistrados deben tener en materia de fiscalización, responsabilidades administrativas, hechos de corrupción o rendición de cuentas, sino que tal decisión se tomó principalmente con base en el inventario que tenían las Salas Metropolitanas, al momento en que se emitió el Acuerdo SS/10/2017,⁴¹⁰ pues en los Considerandos 8°, 9° y 10° de dicho acto se precisó:

“8o. Ahora bien, en vista de que actualmente no se han aprobado los nombramientos de los Magistrados propuestos para integrar tanto la Tercera Sección, como las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, cuyo proceso de aprobación se encuentra pendiente por parte del Senado de la República, y dada la inminencia de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, el Tribunal hace frente a las circunstancias fácticas actuales y, en uso de sus herramientas normativas, la Junta de Gobierno y Administración considera conveniente iniciar el proceso de institución de las Salas mencionadas, con la creación temporal de una Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas, que tendrá sede en la Ciudad de México y competencia en todo el territorio nacional.

Esta determinación, tiene el propósito de utilizar la capacidad instalada del Tribunal; sus recursos humanos, presupuestales, técnicos y materiales, para acompañarlos con la experiencia y eficacia resolutoria de sus juzgadores así como con la situación actual de las cargas de trabajo jurisdiccional de las Salas Regionales Metropolitanas, para que se resuelvan los casos que se vayan planteando en esta materia, sin descuidar la atención a los asuntos jurisdiccionales de la región metropolitana.

⁴¹⁰ Acuerdo a través del cual se adicionó, entre otros, el artículo 23-Bis, fracción X, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2017

9o. Ahora bien, conforme a los reportes de comportamiento jurisdiccional para el mes de mayo del año en curso, la estadística oficial del Sistema de Control y Seguimiento de Juicios, y tomando en cuenta las circunstancias actuales, la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana es la única de la región que cuenta con un inventario menor a 700 asuntos en trámite; que dentro de los integrantes de las Salas Regionales Metropolitanas con menores inventarios se encuentran adscritos Magistrados cuyo rendimiento y productividad jurisdiccional, trayectoria dentro del Tribunal, y experiencia, permiten garantizar su aptitud y conocimiento para el cumplimiento de su labor.

10o. En esa virtud, con base en los argumentos vertidos con antelación, la Junta de Gobierno y Administración estimó adecuado proponer la transformación temporal de la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana en Sala Regional Mixta para que continúe con sus funciones de Sala Regional Metropolitana y asuma la competencia de Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves.”

[Énfasis añadido]

II. Aunado a ello, se considera que el diseño de la Sala Superior que deriva del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta Fundamental, por virtud del cual se limitó a dieciséis el número de los Magistrados que pueden formar parte de ella y se creó una Tercera Sección conformada tan sólo por tres de dichos Magistrados, puede resultar insuficiente para atender la carga de trabajo que va a generarse a partir de las atribuciones que dicho órgano debe desempeñar, ello aun en el caso de que se subsanara la inconstitucionalidad de las facultades concedidas a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de resolver el procedimiento para la imposición de sanciones e indemnizaciones a los responsables.

III. Asimismo, se sostiene que la determinación de no integrar al Magistrado Presidente del Tribunal en la Tercera Sección, es inconsistente con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Federal, en el que se prevé que dicho funcionario es parte integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, órgano que entre otras cuestiones se encargará de diseñar políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, lo cual realizará analizando las causas que generan la comisión de ese tipo de actos; razón por la cual se estima que el Presidente del

Tribunal, sí debe formar parte de la Tercera Sección de la Sala Superior, dado que al estar involucrado en la resolución de este tipo de asuntos, desempeñará un mejor papel en el Comité de referencia.

IV. Además, en relación con los medios de defensa, se considera que el recurso de apelación no sólo incrementará la carga de trabajo de la Tercera Sección, sino que en la forma en que se encuentra regulado, también provocará que no exista unidad de jurisdicción, en cuanto a la autoridad que debe resolver los medios de impugnación.

Lo anterior en razón de que, como se analizó en párrafos precedentes, para impugnar el fallo definitivo dictado en el procedimiento sancionatorio, tratándose de responsabilidades resarcitorias y administrativas graves, existen dos recursos, a saber: 1) el de apelación, que pueden interponer el inculpado o el tercero interesado y cuya resolución corresponderá a la Tercera Sección de la Sala Superior (siempre que se subsane la inconstitucionalidad de la legislación secundaria que se ha analizado), como superior jerárquico de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas; y 2) el de revisión, que puede interponer la autoridad acusadora y que deberá ser resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito; luego entonces, surge la pregunta: ¿Qué trámite se dará y cómo se van a resolver los medios de defensa, cuando una sentencia condenatoria emitida por una Sala Especializada, sea impugnada por el probable responsable vía recurso de apelación, por considerar que no cometió la falta grave que se le atribuye, y al mismo tiempo sea recurrida por la autoridad por medio de la revisión, por considerar que existían elementos para imponer una sanción mayor a la determinada?

Para evitar este conflicto y que la Tercera Sección de la Sala Superior se vea superada por la carga de trabajo, se considera que debe suprimirse el recurso de apelación, para que el inculpado pueda impugnar la sentencia a través del amparo directo y así, en caso de que la autoridad acusadora también controvierta el fallo, tanto el recurso de revisión como el juicio de garantías sean resueltos por un Tribunal Colegiado, evitando así que se emitan sentencias

contradictorias al resolver los medios de defensa, pues como alguna vez señaló el Doctor Alfonso Nava Negrete, parafraseando a Emilio Rabasa: “...no por más escalones que tenga la justicia, ésta es mejor; ahora no es cuestión de peldaños, es de Magistrados que estén dotados de la especialización jurídica que requiere la justicia administrativa...”.⁴¹¹

Lo anterior se robustece al tener en consideración que, como se explicó en el capítulo de antecedentes de esta investigación,⁴¹² el 15 de diciembre de 1995 se reformó el artículo 245 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de instituir el recurso de apelación como medio ordinario de defensa, dentro del juicio contencioso administrativo, mismo que debía ser tramitado y resuelto por la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, el día 30 de diciembre de 1996, es decir, poco después de que se cumpliera un año de la citada reforma, esa porción normativa fue suprimida mediante otra modificación al Código tributario, con lo cual dejó de existir dicho recurso.

Por tanto, si a partir de esta última fecha el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha logrado mantener su prestigio, mediante la emisión de sentencias de calidad, justas y apegadas a derecho, a pesar de no contar con medios ordinarios de defensa a través de los cuales pudiera regularizar o reconducir su actuación por sí mismo, sino que sus resoluciones se someten directamente al control que ejercen los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación; se concluye que ninguna afectación se causaría si se suprimiera, al menos en el fuero federal, el recurso de apelación que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues hasta el momento el sistema que rige en materia contenciosa administrativa, se ha desenvuelto eficazmente sin la necesidad de que existan medios ordinarios de defensa.

V. Aunado a ello, es de destacar como una omisión tanto del Constituyente permanente como del legislador ordinario, el no haber establecido como una facultad de los Magistrados que forman parte del

⁴¹¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, *et al.* La Justicia Administrativa en México, FUNDAP-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2002, p. 32.

⁴¹² *Vid*, supra pp. 53 y 54.

Tribunal, la de denunciar los actos, hechos u omisiones de los que tengan conocimiento con motivo de la tramitación y/o resolución de los juicios de su competencia, que sean posiblemente constitutivos de delitos o, incluso, de infracciones administrativas, ante los órganos correspondientes para que los investiguen y puedan ser efectivamente sancionados, facultad que si se estableció para la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control, tal como puede observarse en los artículos 79, fracción IV, y 109, fracción III, párrafo quinto, de la Constitución Federal, así como 10, fracción III y 11, párrafo tercero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.⁴¹³

⁴¹³

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 79.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

[...]

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

[...]

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.”

“Artículo 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. [...]

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.”

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

“Artículo 10.- Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

[...]

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

[...]

III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.”

Propuesta que se realiza con la finalidad de fomentar un verdadero Estado de derecho que, como ya se analizó,⁴¹⁴ se concreta en el momento en que todos (servidores públicos y particulares) están sometidos a lo que disponen las leyes, y que se logra con el efectivo funcionamiento de las instituciones jurídicas; de ahí que si las normas penales y el derecho administrativo sancionador, proscriben determinadas conductas por considerarlas lesivas (independientemente de que se relacionen o no con la corrupción), es importante que dichos actos u omisiones se hagan del conocimiento de los órganos facultados para investigarlos, a efecto de que puedan ser reprimidos por el Estado, por medio de los cauces legales establecidos para tal efecto, contribuyendo así a inhibir la comisión de dichas conductas, ante el temor de que se hagan efectivas las sanciones que la ley establece.

Máxime que a lo largo de la práctica profesional, se ha podido observar que para acreditar los extremos de su pretensión o su defensa, las partes (gobernados e incluso autoridades) han presentado documentación cuya falsedad fue debidamente acreditada en autos, a través de los dictámenes periciales correspondientes, sin que se dé vista al representante social para que investigue la posible comisión de los delitos en que podrían encuadrar dicha conducta, como pueden ser los de responsabilidad profesional de abogados, patronos o litigantes y falsificación de documentos, previstos en los artículos 231, fracciones I y III, 241, fracción I, 243, y 244, fracciones I, III y IV, del Código Penal Federal, entre otros.⁴¹⁵

“Artículo 11.- *La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.*

[...]

En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.”

⁴¹⁴ Vid supra, pp. 65 a 68.

⁴¹⁵ **“Artículo 231.-** *Se impondrá de dos a seis años de prisión, de cien a trescientos días multa y suspensión e inhabilitación hasta por un término igual al de la pena señalada anteriormente para ejercer la profesión, a los abogados, a los patronos, o a los litigantes que no sean ostensiblemente patrocinados por abogados, cuando cometan algunos de los delitos siguientes:*

I.- Alegar a sabiendas hechos falsos, o leyes inexistentes o derogadas; y

[...]

Por todo lo anterior, para subsanar la inconstitucionalidad analizada a lo largo de la presente investigación, en cuanto a las facultades concedidas a las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, para resolver el procedimiento para la imposición de sanciones e indemnizaciones por responsabilidades administrativas graves y resarcitorias, así como para solventar las deficiencias de diseño advertidas en los puntos I, II, III y V apenas señalados, **se propone realizar primeramente una reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, de la Constitución Federal, a efecto de que se incremente de dieciséis a diecisiete el número de Magistrados de la Sala Superior y, sin modificar las facultades en materia contenciosa administrativa, se establezca de forma genérica que dentro de la estructura básica del Tribunal (que se divide en la Sala Superior y en Salas Regionales), existirán órganos especializados para la tramitación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, así como de los recursos que en su caso procedan; y se prevea que todos los Magistrados del Tribunal, estarán facultados para presentar denuncias por los hechos u**

III.- A sabiendas y fundándose en documentos falsos o sin valor o en testigos falsos ejercite acción u oponga excepciones en contra de otro, ante las autoridades judiciales o administrativas; y”

“Artículo 241.- Se impondrán de cuatro a nueve años de prisión y multa de cuatrocientos a dos mil pesos:

I.- Al que falsifique los sellos o marcas oficiales;

[...]”

“Artículo 243.- El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa.

Si quien realiza la falsificación es un servidor público, la pena de que se trate, se aumentará hasta en una mitad más.”

“Artículo 244.- El delito de falsificación de documentos se comete por alguno de los medios siguientes:

I.- Poniendo una firma o rúbrica falsa, aunque sea imaginaria, o alterando una verdadera;

[...]

III.- Alterando el contexto de un documento verdadero, después de concluido y firmado, si esto cambiare su sentido sobre alguna circunstancia o punto substancial, ya se haga añadiendo, enmendando o borrando, en todo o en parte, una o más palabras o cláusulas, o ya variando la puntuación;

IV.- Variando la fecha o cualquiera otra circunstancia relativa al tiempo de la ejecución del acto que se exprese en el documento;”

omisiones posiblemente constitutivos de delitos o infracciones administrativas, de los que tengan conocimiento con motivo de sus funciones, los tal como se ejemplifica en el siguiente cuadro comparativo:

Texto de la Constitución Federal vigente.	Redacción que se propone.
<p>“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>[...]</p> <p>XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.</p> <p>El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.</p> <p>Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.</p>	<p>“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>[...]</p> <p>XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.</p> <p>El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.</p> <p>Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; y para garantizar la efectiva aplicación de las sanciones legalmente establecidas, cualquiera de los Magistrados que lo integran estará facultado para presentar denuncias ante los órganos investigadores competentes, por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito o infracción administrativa, de los que tengan conocimiento con motivo de sus funciones, independientemente de que se</p>

<p><u>El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.</u></p> <p><u>La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo <u>tercero</u> de la presente fracción.</u></p> <p><u>Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.</u></p> <p>Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.</p> <p>Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.”</p>	<p>relacionen o no con actos de corrupción.</p> <p>Para el desarrollo de su función jurisdiccional, el Tribunal se conformará por una Sala Superior y por Salas Regionales, que se integrarán de la forma que establezca la ley y dentro de las cuales deberán existir órganos especializados, que se encargarán de la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior de la presente fracción, así como de los recursos que en su caso procedan; en el entendido de que el Presidente del Tribunal deberá formar parte del órgano que para tales efectos se instituya en la Sala Superior.</p> <p>Los diecisiete Magistrados con que contará la Sala Superior, serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.</p> <p>Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.</p> <p>Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.”</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Se considera que con esta redacción, además de respetarse la voluntad del Poder Constituyente, en cuanto a que en la Sala Superior debe existir un órgano que resuelva los procedimientos relativos a la imposición de sanciones e indemnizaciones, por responsabilidades administrativas graves y resarcitorias; también se subsanaría el vicio de inconstitucionalidad analizado a lo largo de la

presente obra, pues en lugar de limitar al legislador ordinario (como acontece con el texto vigente del precepto en estudio, conforme a sus interpretaciones gramatical, genética, histórica y sistemática), se le otorgaría una amplia discrecionalidad de configuración normativa, permitiéndole extender la potestad punitiva del Estado en esas materias, a efecto de que las Salas Regionales Especializadas gocen de legitimidad constitucional, para poder resolver y no sólo tramitar los procedimientos correspondientes.

Asimismo, se considera que esta redacción genérica es necesaria, pues no debe perderse de vista que por su naturaleza y rigidez, la Constitución no puede ni debe regular la totalidad de la vida social y política de la nación, sino que necesariamente deben existir aspectos que no se prevean expresamente o que se deleguen al legislador ordinario, para que éste en ejercicio de su libertad y buen arbitrio, pueda desarrollarlos de la manera que considere pertinente a través de las leyes secundarias, cumpliendo siempre con los parámetros y principios establecidos en la Carta Fundamental; máxime que de ser necesaria la modificación de alguna de las medidas legislativas inicialmente adoptadas, a consecuencia del dinamismo con el que cambia el entorno social hoy en día, el legislador ordinario podrá adecuar el sistema jurídico de forma más rápida, efectuando las reformas pertinentes, sin tener que agotar el procedimiento establecido en el primer párrafo, del artículo 135 de la Constitución Federal,⁴¹⁶ conforme al cual para poder modificar el texto del ordenamiento supremo, será necesaria la aprobación de dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Ahora bien, no se soslaya que de la interpretación realizada al texto vigente del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Ley Suprema, principalmente

⁴¹⁶ **“Artículo 135.-** *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.*

[...]”

cuando se aplicaron los métodos genético e histórico,⁴¹⁷ se advirtió que la determinación del Constituyente permanente de instituir una Tercera Sección integrada por tres Magistrados de Sala Superior, para que se encargara de resolver los procedimientos para la imposición de sanciones e indemnizaciones, se debió a que desde la creación de la Sala Superior en 1978, dicho órgano ha tenido a su cargo las funciones más importantes, como son las de fijar jurisprudencia a través de los sistemas de reiteración y contradicción; así como resolver los juicios que se consideran de importancia y trascendencia, o aquéllos en los que se controvierte la aplicación de tratados internacionales en materia comercial o para evitar la doble tributación, por mencionar algunas; lo que la ha transformado en el órgano más técnico del Tribunal.

De ahí que, si bien ello pudo haber motivado que el Poder Constituyente depositara su confianza en la Sala Superior, para que fuera esta quien inicialmente tuviera a su cargo el ejercicio de las nuevas atribuciones concedidas al Tribunal, con motivo de la reforma anticorrupción; se considera que esta razón no es suficiente para justificar que con la redacción del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Carta Fundamental, se excluyera la posibilidad de que algún otro órgano, como las Salas Especializadas, pudieran resolver sobre las responsabilidades administrativas y resarcitorias, ya que por una parte, este diseño provocará que tarde o temprano la capacidad material y humana de la Tercera Sección, se vea sobrepasada por la cantidad de asuntos que hay que resolver y, por otro, no debe perderse de vista que a lo largo de la historia las Salas Regionales han desempeñado un papel importante, pues a través de la dedicación y esfuerzo que ponen en sus resoluciones, han contribuido a impulsar el prestigio con el que hoy cuenta el Tribunal.

Razón por la cual, aun cuando se comparte la visión del Constituyente permanente, en cuanto a que un órgano de la Sala Superior debe ser el que **resuelva** el procedimiento establecido para fincar las indemnizaciones por responsabilidad resarcitoria, así como para la imposición de sanciones por

⁴¹⁷ *Vid supra*, pp. 192 a 194.

faltas administrativas graves; **se estima que se debieron tomar algunas medidas a efecto de que ello sólo ocurra de manera temporal**, es decir, desde que la Tercera Sección entre en funciones y hasta en tanto que dicho órgano define los criterios básicos que deben permear el sistema jurídico en esas materias, **para que posteriormente las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, puedan ejercer la potestad punitiva del Estado resolviendo el procedimiento sancionatorio**, evitando así que la Sección en comento se vea rebasada en el ejercicio de sus funciones.

Bajo ese contexto y tomando en consideración que los nombramientos de los Magistrados de la Tercera Sección de la Sala Superior, así como de las Salas Especializadas, aún no han sido aprobados por el Senado de la República, **se propone que** de llegar a aceptarse la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, anteriormente sugerida, **a través de las disposiciones transitorias del Decreto que en su caso se emita, se inste a dicha Cámara a culminar el procedimiento para la designación de dichos Magistrados, y se establezca que inicialmente será la Tercera Sección quien resolverá el procedimiento establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, tratándose de infracciones administrativas graves y la responsabilidad resarcitoria, en los términos siguientes:

“TRANSITORIOS:

Primero.- *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Segundo.- *Dentro de los quince días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Senadores deberá designar a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional, que integrarán los órganos especializados que se encargaran de tramitar y resolver el procedimiento sancionatorio a que hace referencia el artículo 73, fracción XXIX-H, que se reforma.*

Tercero.- *Dichos órganos especializados entrarán en funciones a los tres días siguientes, a aquél en que la Cámara de Senadores apruebe los nombramientos de sus titulares.*

Cuarto.- *Una vez que entren en funciones los entes especializados a que hacen referencia los párrafos anteriores, y dentro del primer año contado a partir del momento en que ello ocurra, el órgano que se*

instituya en la Sala Superior atraerá para su resolución definitiva, todos los procedimientos sancionatorios que se promuevan ante las Salas Especializadas, por considerarse que es una cuestión de interés y trascendencia que dicha superioridad, establezca los lineamientos y realice las interpretaciones que deberán observarse en la resolución de estos asuntos.

Quinto.- *Transcurrido dicho plazo, las Salas Especializadas resolverán por sí mismas los procedimientos a que hace referencia el precepto que se modifica a través de este Decreto, quedando el ejercicio de la facultad de atracción a discrecionalidad del órgano especializado de la Sala Superior.”*

Por otra parte, **también se propone realizar modificaciones a la legislación secundaria**, a efecto de armonizar sus disposiciones al contenido del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, conforme a la redacción que se sugiere en esta investigación, **a efecto de que:**

1.- El Pleno General se integre por los diecisiete Magistrados de Sala Superior que deben estar contemplados desde la Constitución Federal, de los cuales:

1.1.- Dos Magistrados no ejercerán funciones jurisdiccionales, dado que pertenecerán a la Junta de Gobierno y Administración, órgano que será presidido por el Magistrado Presidente del Tribunal, y al que se agregarán dos Magistrados de Sala Regional.

1.2.- De los Magistrados de Sala Superior que quedan, once integrarán el **Pleno Jurisdiccional**, dentro de los cuales, además del Magistrado Presidente del Tribunal, estarán:

1.2.1.- Cinco Magistrados que formarán parte de la **Primera Sección**.

1.2.2.- Cinco Magistrados que formarán parte de la **Segunda Sección**.

1.3.- Mientras que la Tercera Sección, como órgano especializado de la Sala Superior, que se encargará de resolver, entre otras cuestiones: los procedimientos de responsabilidades administrativas, a través del ejercicio de la facultad de atracción; el recurso de reclamación que puede interponerse en contra de los acuerdos de trámite dictados por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades; así como las contradicciones de sentencias emitidas por estas últimas; **estará integrada por los cuatro Magistrados de Sala Superior que no forman parte de la Primera y Segunda Sección** (esto es, los tres que ya se habían agregado en la reforma en materia anticorrupción y uno más que se propone

adicionar en esta investigación), así como por el Magistrado Presidente del Tribunal que también presidirá dicha Sección, quedando así conformada por cinco Magistrados de Sala Superior.

2.- Se suprime el recurso de apelación que, conforme a la normatividad vigente, pueden interponer el inculpado y el tercero interesado, en contra de la resolución definitiva a través de la cual las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, resuelvan el procedimiento legalmente establecido para la imposición de sanciones e indemnizaciones, medio de defensa del que debería conocer Tercera Sección de la Sala Superior; pues además de que con ello se reduciría la carga de trabajo de dicha Sección, al no haber un medio ordinario que proceda en contra del fallo definitivo, **el inculpado o el tercero interesado deberán acudir al juicio de amparo directo, el cual deberá ser resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, al igual que el recurso de revisión que pueden interponer las autoridades acusadoras,** en caso de que en la resolución definitiva se absuelva al inculpado, o se le imponga una sanción que consideran es menor a la que corresponde.

3.- Se adicionen los preceptos de la Ley Orgánica que regulan las atribuciones de los Magistrados que integran el Tribunal, a efecto de que se les faculte para presentar denuncias ante los órganos investigadores competentes (Órgano Interno de Control o Agencia del Ministerio Público Federal), para hacer de su conocimiento los hechos u omisiones posiblemente constitutivos de infracciones administrativas o de delitos, no necesariamente relacionados con actos de corrupción, de los cuales tengan conocimiento con motivo de sus funciones, ya sea durante la tramitación o resolución del procedimiento sancionador o del juicio de nulidad, o en el ejercicio de sus facultades administrativas, de vigilancia y disciplina, por cuanto hace a los Magistrados que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración.

CONCLUSIONES

Primera.- A pesar de que cuando fue creado, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación carecía de legitimidad constitucional, gracias a la ardua labor que han desempeñado sus Magistrados a lo largo de la historia de dicho órgano jurisdiccional, paulatinamente se fue ganando la confianza de todos los sectores de la sociedad, lo que generó que el Poder Constituyente reconociera la existencia del Tribunal, mediante diversas reformas que realizó a la Ley Suprema.

Segunda.- Así, el Tribunal que comenzó a funcionar apenas con 5 Salas establecidas en el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en la actualidad cuenta con 56 Salas Regionales disgregadas a lo largo de todo el territorio nacional, y la Sala Superior cuyos Magistrados funcionan en Pleno y en Secciones (salvo por los que forman parte de la Junta de Gobierno que no ejercen funciones jurisdiccionales), órganos estos últimos a los que se ha encomendado la resolución de los juicios que se consideran de mayor interés y trascendencia, como aquellos de cuantías exorbitantes o los relacionados con acuerdos en materia comercial o para evitar la doble tributación.

Tercera.- De igual modo, la confianza en la labor que desempeña el Tribunal, como uno de los pilares fundamentales de la justicia en México, se ve reflejada en el paulatino incremento de su competencia material, pues pasó de resolver exclusivamente asuntos fiscales, a conocer de casi todas las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración pública federal, siendo ese precisamente el motivo por el que el Constituyente permanente, a través de la reforma constitucional anticorrupción, decidió que dicho órgano jurisdiccional sería el encargado de sancionar las infracciones administrativas graves, así como de fincar las indemnizaciones a los responsables, por los daños y perjuicios causados al fisco federal, lo que incluso derivó en la modificación de su denominación, para ser el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cuarta.- Con estas nuevas atribuciones, se ha depositado en el Tribunal el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, que constituye una de las funciones gubernamentales de mayor importancia, dado que a través de ella se ejerce el control, inhibición y sanción de las infracciones cometidas por servidores públicos y particulares, de los cuales al multicitado órgano jurisdiccional corresponderá conocer de los que impactan en el ámbito administrativo.

Quinta.- Aunado a ello y teniendo en consideración que el Tribunal ya tenía encomendado el control de legalidad de los actos de la Administración Pública Federal, consideramos que con estas nuevas atribuciones el Tribunal podrá contribuir a la creación de un verdadero Estado de derecho, que es aquél en el que todos, tanto autoridades como gobernados, están sometidos a lo que disponen las leyes, y en el que las instituciones tienen plena eficacia jurídica.

Sexta.- De igual modo, se considera un gran aserto que la atribución de resolver las responsabilidades administrativas graves y resarcitorias, se haya concedido a un órgano que ejerce funciones materialmente jurisdiccionales, pues así se garantiza la imparcialidad del juzgador y el máximo respeto a los derechos humanos de los sujetos sometidos a este tipo de procesos.

Séptima.- Lo anterior, obligó al legislador ordinario a rediseñar los mecanismos para sancionar este tipo de responsabilidades, mismos que quedaron desarrollados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que de forma conjunta con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fueron emitidas en cumplimiento a lo ordenado por el Poder Constituyente en la reforma constitucional en materia anticorrupción.

Octava.- Ordenamientos de los cuales se desprende que, mientras la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control, seguirán investigando la totalidad de los actos posiblemente constitutivos de responsabilidad administrativa o resarcitoria, al momento de turnar los autos para la tramitación del proceso y su resolución, se deberá evaluar si la falta es grave, y si existe un posible daño y/o perjuicio causado al erario público federal,

caso en el cual corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la emisión de la resolución a través de la cual se determine, si hay o no lugar a sancionar al inculpado, o fincar el pago de una indemnización.

Novena.- Atribución que, conforme a la legislación secundaria, podrá ser ejercida por las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas y, mediante el ejercicio de la facultad de atracción, por la Tercera Sección de la Sala Superior, instituida para tal efecto como órgano especializado en la resolución de este tipo de controversias.

Décima.- No obstante, de una interpretación gramatical, sistemática, histórica y principalmente genética del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente a partir de la reforma en materia anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), se advierte que el Constituyente permanente determinó instituir en la Sala Superior, una Sección que se encargue de ejercer la potestad punitiva del Estado en materia de responsabilidades resarcitorias y administrativas graves, en la que depositó de manera exclusiva la facultad de resolver los procedimientos para la imposición de sanciones e indemnizaciones por dichas responsabilidades.

Décima primera.- De donde resulta que al emitir las normas secundarias que derivaron de la reforma en materia anticorrupción, el legislador ordinario excedió el diseño establecido por el Poder Constituyente, ya que a través de la Ley Orgánica del Tribunal no sólo creó la Tercera Sección de la Sala Superior, sino que también extendió la potestad punitiva del Estado hacia las referidas Salas Especializadas, a las que también facultó para resolver dicho procedimiento.

Décima segunda.- Medida legislativa que se estima es inconstitucional, tal como se demostró a través de la confrontación de la normatividad secundaria con diversas disposiciones de la Ley Suprema; ejercicio en el que se aplicaron el principio “pro persona”, la “interpretación conforme” y el “test de

proporcionalidad”, siguiendo los parámetros y lineamientos establecidos por la doctrina y, principalmente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Décima Tercera.- Bajo ese contexto, se considera que con las modificaciones al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, y las adecuaciones que se realicen en la legislación secundaria, en los términos que se proponen en la parte final de la presente investigación, se podría subsanar la inconstitucionalidad advertida, así como las demás inconsistencias y defectos de diseño detectados, antes de que entren en funciones los órganos especializados del Tribunal que deberán conocer de este tipo de asuntos; lo cual permitirá el ejercicio eficaz de la potestad punitiva, fomentando también la existencia de un verdadero Estado de derecho, en el que todos estén efectivamente sometidos a la ley, y en el que las determinaciones que afecten la esfera jurídica de los particulares, sean tomadas por los órganos constitucionalmente facultados para ello.

FUENTES CONSULTADAS.

Fuentes Bibliográficas.

- ANCHONDO PAREDES, Víctor Emilio. “Métodos de interpretación jurídica”, artículo consultable en la revista Quid Iuris, trimestral, Año 6, volumen 16, Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, México, marzo de 2012. [En línea] Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17406/15614>, 17 de diciembre de 2017, 15:35 hrs.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. *et al.* El Proceso Contencioso Administrativo en México, Porrúa, México, 2011.
- ARREGUI ZAMORANO, Pilar. La Audiencia en México según los Visitadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1981. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/409/3.pdf>. 1° de febrero de 2015. 18:43 hrs.
- BARNES VÁZQUEZ, Javier (coord). La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado, Tr. GAMERO CASADO, Eduardo, Civitas, España, 1993.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *et al.*, Teoría de la Constitución, segunda edición, Porrúa, México, 2005.
- BERCHELMANN ARIZPE, Antonio. Bases para un nuevo Derecho Penal Mexicano, los límites al delito y a la pena, Universidad Autónoma de Nuevo León-Facultad de Derecho y Criminología, México, 2003. [Tesis consultable en línea] Disponible en http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020148586/1020148586_03.pdf. 19 de julio de 2017. 03:05 hrs.
- BERNAL GÓMEZ, Beatriz (coord.). Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986), Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1988. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=722>, 27 de febrero de 2015, 10:33 hrs.

- BROKMANN HARO, Carlos. Hablando Fuerte, Antropología Jurídica Comparativa de Mesoamérica, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2008.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. III, vigésima edición revisada, actualizada y ampliada, Editorial Heliasta, Argentina, 1986.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. “La interpretación Constitucional en México”, artículo consultable en el Boletín mexicano de Derecho comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, cuatrimestral, Año IV, número 12, septiembre a diciembre de 1971. [En línea] Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/859/1119>, 17 de diciembre de 2017, 17:14 hrs.
- DÍAZ REVORIO, F. Javier. “La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional”, artículo consultable en la revista Quid Iuris, trimestral, Año 3, volumen 6, Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, México, agosto de 2008. [En línea] Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17326/15535>, 10 de diciembre de 2017, 23:02 hrs.
- Diccionario de la Lengua Española, T. 6, vigésima segunda edición, Real Academia Española, España, 2001.
- Diccionario del español jurídico, Real Academia Española – Consejo General del Poder Judicial, España, 2016; [En línea] Disponible en <http://dej.rae.es/#>, 24 de junio de 2017, 14:20 hrs.
- Diccionario Jurídico Mexicano, cuarta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1991.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *et al* (coord.). Homenaje al maestro José Barroso Figueroa por el Colegio de profesores de Derecho Civil, Facultad de Derecho-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3835/9.pdf>, 20 de julio de 2017, 06:30 hrs.

- DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso. Teoría del Proceso, Decimotercera edición, revisada y actualizada, Porrúa, México, 2013.
- ECHEAGARAY, José Ignacio. Compendio de Historia General del Derecho, tercera edición, Porrúa, México, 2002.
- EPIKEIA, revista cuatrimestral, número 11, Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, México, 2009. [En línea] Disponible en http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/11/epikeia11-juicio_de_residencia.pdf, 19 de diciembre de 2016, 14:25 hrs.
- ESCALANTE GONZALBO, Pablo *et al.* Nueva historia mínima de México, séptima reimpresión, Colegio de México, México, 2004.
- ESCOBEDO BARRONDO, Astrid Odete. El concepto impunidad, su abordaje en los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2013, pp. 15 y 16. [Trabajo de fin de Master consultable en línea] disponible en https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18844/TFM_MEADH_Astrid_Escobedo_2013.pdf, 19 de julio de 2017. 03:05 hrs.
- ESQUIVEL OBREGÓN, T. Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, tercera edición, Porrúa, México, 2004.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ Gustavo Arturo. El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México, Porrúa – Facultad de Derecho UNAM, México, 2006
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, UNAM-,MC Graw Hill, México, 1997. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1920>. 26 de febrero de 2015. 19:40 hrs.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI-Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002,

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y OTERO SALAS, Filiberto (coord.). Justicia Contenciosa Administrativa-Congreso Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2013.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésima octava edición revisada y actualizada por FRAGA Manuel, Porrúa, México, 1998.
- FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, vigésimo octava edición, México, 2008.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima octava edición, Porrúa, México, 2005.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.). El Derecho en México, dos siglos (1810-2010), Tomo III-Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, México, 2010.
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo. La Justicia Administrativa en el cambio de siglo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C., México, 2003.
- LINFANTE Vidal, Isabel, "*Interpretación Jurídica*"; artículo consultable en la Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/17.pdf>, 10 de diciembre de 2017, 22:15 hrs.
- LÓPEZ RÍOS, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano, Universidad de Guanajuato. México, 1995.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal, Decimoprimer edición actualizada, Porrúa, México, 2011.
- MARTÍNEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México, Trillas, México, 1990.
- MAURIN, André. Derecho Administrativo Francés, Tr. BUSTILLOS, Julio, Porrúa-UNAM, México, 2004.

- MENA ADAME, Carlos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, Porrúa, México, 2003.
- MERLANO SIERRA, Javier Enrique. Aspectos generales de la potestad punitiva del Estado, editorial Corporación Universidad de la Costa, Colombia, 2017. [En línea] Disponible en <http://repositorio.cuc.edu.co/xmlui/bitstream/handle/11323/911/Aspectos%20Generales.pdf?sequence=3>, 19 de julio de 2017, 01:05 hrs.
- MIR PUIGPELAT, Oriol (tr.). Administración Pública y Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3143/5.pdf>, 14 de mayo de 2017, 12:16 hrs.
- MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. “Concepto, naturaleza y fines de la administración pública”, aparece en La Administración Pública Federal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. [En línea] Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/714/6.pdf>, 12 de mayo de 2017, 15:30 hrs.
- MOTO SALAZAR, Efraín, *et al.* Elementos de Derecho, quincuagésima edición, cuarta reimpression, Porrúa, México, 2012.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *et al.* La Justicia Administrativa en México, FUNDAP-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2002.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I. “La creación de los órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, artículo consultable en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, semestral, número 22, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2006. [En línea] Disponible en http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf, 18 de agosto de 2017, 03:28 hrs.
- PALLARES, Jacinto. El Poder Judicial, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, colección Clases del Derecho Mexicano, México, 1992.

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y GARCÍA HUANTE, Omar, comp. Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, firmados y ratificados por México 1921-2003, Tomo I, Comisión Nacional de los derechos Humanos, México, 2003; disponible en línea en el link http://discursoforense.unam.mx/sites/default/files/archivos/publicaciones/comp_instrumentos_t1.pdf, 15 de abril de 2017, 17:50 hrs.
- PINEDA VÁZQUEZ, Arturo. La rendición de cuentas a los servidores públicos a través del procedimiento establecido en el Derecho indiano, UNAM-Facultad de Derecho, México, 2006. [Tesis consultable en línea] Disponible en <http://132.248.9.195/pdtestdf/0352909/Index.html>. 25 de diciembre de 2016. 15:25 hrs.
- POLANCO BRAGA, Elías. Procedimiento Penal Nacional Acusatorio y Oral, Porrúa, México, 2015.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I. “La creación de los órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, artículo consultable en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, semestral, número 22, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2006 p. 148. [En línea] Disponible en http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf, 18 de agosto de 2017, 03:28 hrs.
- Revista Electrónica de Estudios Internacionales, semestral, número 24, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, España, 2012. [En línea] Disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/concepto-impunidad-luz-derecho-internacional-una-aproximacion-sistemica-desde-derecho-internacional-penal-derecho-internacional-derechos-humanos>, 06 de agosto de 2017, 02:50 hrs.
- REYES SÁNCHEZ, Sinuhé. La sanción administrativa, editorial Novum-Universidad Panamericana, México, 2015.

- RODRÍGUEZ ORDOÑEZ, Jaime E. La Independencia de la América Española, segunda edición, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, México, 2005.
- RODRÍGUEZ R. Libardo (coord). Historias y Perspectivas de la Jurisdicción Administrativa en Francia y América Latina - Memorias del Coloquio Conmemorativo del Bicentenario del Consejo de Estado Francés, Themis, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1991.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. “La conducta jurídicamente regulada, teoría de la conducta jurídica”, artículo consultable en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, trimestral, Tomo VIII, número 30, Universidad Nacional Autónoma de México, México, abril a junio de 1946. [En línea] Disponible en <file:///C:/Users/Ra%C3%BAI%20E/Downloads/20659-18590-1-PB.pdf>, 21 de julio de 2017, 11:02 hrs.
- SANTOFIMIO, Javier Orlando. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Universidad Externado de Colombia, segunda edición, México, 1994. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=979>. 23 de febrero de 2015. 18:16 hrs.
- TILLY, Charles. European Revolutions, 1492-1992. Tr. FACI, Juan, De Bolsillo, España, 2000.
- TOUCHARD, Jean. Histoire des idées politiques, quinta edición, Tr. PRADERA J., Ed. Tecnos, Madrid España, 1983.
- TREVIÑO GARZA, Adolfo. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Porrúa, México, 1997.
- TRON PETIT, Jean Claude *et al.* La Nulidad de los Actos Administrativos, quinta edición, Porrúa, México, 2015.
- VALADEZ, Diego y CARBONELL Miguel, coord. El Proceso Constituyente Mexicano, a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007.

- VELÁSQUEZ GARCÍA, Erik, *et. al.* Nueva Historia General de México, Colegio de México, México, 2010.
- VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro (coord.). Combate a la corrupción, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011.
- VON GOBESER, Gisela (coord). Historia de México, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Fuentes legislativas.

- Acta Constitutiva y de Reformas. [En línea] Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>, 13 de marzo de 2016, 19:25 hrs.
- Acuerdo G/46/2016 por el que se determina la cuantía para el ejercicio de la facultad de atracción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de septiembre de 2016.
- Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/bas1835.pdf>, 10 de febrero de 2016, 19:40 hrs.
- Bases de Organización Política de la República Mexicana. [En línea] Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>, 02 de marzo de 2016, 22:50 hrs.
- Código Fiscal de la Federación de 1967. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4717603&fecha=19/01/1967&cod_diario=203329, 03 de abril de 2016, 10:53 hrs.
- Código Fiscal de la Federación de 1981, texto original. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4706564&fecha=31/12/1981, 05 de abril de 2016, 14:35 hrs.
- Constitución de la República Mexicana de 1857. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf>, 22 de marzo de 2016, 19:12 hrs.

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. [En línea] Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/35.pdf>; 12 de enero de 2016, 18:39 hrs.
- Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como Constitución de Cádiz. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>, 13 de septiembre de 2015, 22:34 hrs.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en ese mismo órgano de difusión, el día 24 de febrero de 2017.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también conocida como Constitución de Apatzingán. [En línea] Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf, 15 de septiembre de 2015, 14:23 hrs.
- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, artículos 97 y 98, 2ª parte. [En línea] Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>, 22 de marzo de 2016, 17:25 hrs.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065330&fecha=31/12/1969, 05 de enero de 2017, 14:30 hrs.
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en ese mismo medio de difusión oficial el 17 de junio de 2016.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

- Ley del Impuesto Sobre la Renta emitida el 18 de marzo de 1925. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2791/10.pdf>, 25 de marzo de 2016, 22:35 hrs.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en ese mismo órgano oficial de difusión el 2 de mayo de 2017.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 2005, reformada por última ocasión mediante Decreto publicado en ese mismo medio de difusión oficial el 27 de enero de 2017.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787996&fecha=31/12/1982, 08 de enero de 2017, 22:40 hrs.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, [En línea] Disponible en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/L291276.html>, 01 de enero de 2017, 19:20 hrs.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, [En línea] Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770470&fecha=29/12/1978, 14 de enero de 2017, 13:45 hrs.
- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967. [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4717612&fecha=19/01/1967&cod_diario=203329, 03 de abril de 2016, 12:05 hrs.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1995, [En línea] Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990812&fecha=15/12/1995, 06 de abril de 2016, 13:12 hrs.
- Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento. [En línea] Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/83/ntj/ntj10.pdf>, 15 de marzo de 2016, 10:25 hrs.
- Ley para la Calificación de Infracciones a la Leyes Fiscales de 8 de abril de 1924. [En línea] Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2791/14.pdf>, 25 de marzo de 2016, 23:10 hrs.
- Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, también conocida como Ley Juárez. [En línea] Documento digitalizado disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/275/1/images/LR_jalvarez25.pdf, 22 de marzo de 2016, 16:13 hrs.
- Leyes Constitucionales, Ley Quinta del Poder Judicial de la República. [En línea] Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>, 26 de febrero de 2016, 18:50 hrs.
- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. [En línea] Documento digitalizado disponible en https://books.google.com.mx/books?id=GzNAAAAAYAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false; 10 de junio de 2015, 19:57 hrs.

- Recopilación de Indias. [En línea] Documento digitalizado que por su extensión se encuentra disponible en diversos sitios de internet a los cuales se puede acceder desde la página <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/indice/indice.html>, que contiene el índice de los diversos Libros que componen dicho ordenamiento, de los cuales se consultaron: la Ley XV, del Título XVIII, del Libro II en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/text/I2/0102018.pdf>; la Ley XXXII, del Título XV, del Libro II, en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/text/I2/0102015.pdf>; la Ley XXII, del Título VI, del Libro IX en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/text/I9/0309006.pdf> y; la Ley VII, del Título III, del Libro IX en <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/rldi/text/I9/0309003.pdf>; todos consultados el 11 de febrero de 2015, entre las 14:22 y las 22:14 hrs.

- Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia. [En línea] Documento digitalizado disponible en <http://www.congreso.es/docu/blog/decretos/P-0007-00217.pdf>, consultado el 16 de septiembre de 2015, 19:24 hrs.

- Reglamento del Senado de la República

- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2009 y reformado por última ocasión mediante Acuerdo SS/10/2017, publicado en ese mismo medio de difusión oficial el día 18 de julio de 2017.

- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano [En línea] Disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reglamento_Provisional_Politico_del_Imperio_Mexicano; 15 de septiembre de 2015, 14:23 hrs.

Fuentes jurisprudenciales.

- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo XXV, página 110, tesis aislada con número de registro 338572, AMPARO ADMINISTRATIVO.

- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo XXIX, página 1148, tesis aislada con número de registro 279431, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.
- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Quinta Época, Tomo LIII, página 3178, tesis aislada con número de registro 332874, JUNTA REVISORA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, ASUNTOS PENDIENTES.
- Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Tercera Parte, página 143, jurisprudencia con número de registro 238212, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Décima Época, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2, página 1051, jurisprudencia 2a./J. 85/2013 (10a.), con número de registro 2004306, REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EMITIDAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, página 351, jurisprudencia 2a./J. 75/97, con número de registro 196956, LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647, jurisprudencia P./J. 20/2007, con número de registro 172456, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, jurisprudencia P./J. 12/2008, con número de registro 170238, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336, tesis 2a. X/2003, con número de registro 184733, TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y

ADMINISTRATIVA. 'RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS'.
ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER
PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 1035, jurisprudencia 2a./J. 29/2010, con número de registro 164989, MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTÁN OBLIGADOS A ALLEGARSE PRUEBAS NO OFRECIDAS POR LAS PARTES NI A ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS DEFICIENTEMENTE APORTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON LAS QUE EVENTUALMENTE AQUÉL PUDIERA ACREDITAR LA ACCIÓN O EXCEPCIÓN DEDUCIDAS.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 13, tesis P. LVII/2006, con número de registro 174436, INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. EL ALCANCE DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE BASARSE, ESENCIALMENTE, EN LO DISPUESTO EN ÉSTA Y NO EN LAS DISPOSICIONES GENERALES EMANADAS DE ELLA.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915, tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), con número de registro 2013156, TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902, tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), con número de registro 2013143, PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 911, tesis 1a.

CCLXVIII/2016 (10a.), con número de registro 2013152, SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914, tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), con número de registro 2013154, TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894, tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), con número de registro 2013136, CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 161, tesis P. II/2017 (10a.), con número de registro 2014204, INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1343, tesis P. IV/2008, con número de registro 170280, INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 659, tesis 1a. XXVI/2012 (10a.), con número de registro 2000263, PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, página 1211, tesis I.4o.A.20 K (10a.), con número de registro 2005203, PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONEN.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXI, Febrero de 2005, página 1744, tesis I.4o.A.464 A, con número de registro 179233, PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 552, tesis P. LXIX/2011(9a.), con número de registro 160525, PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 511, tesis 1a. CCCLIX/2013 (10a.), con número de registro 2005115, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU EJERCICIO NO NECESARIAMENTE LLEVA A LA INAPLICACIÓN DE UNA NORMA.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXII, Septiembre de 2005, página 310, jurisprudencia 2a./J. 115/2005, con número de registro 177347, COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, jurisprudencia P./J. 47/95, con número

de registro 200234, FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 151, jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), con número de registro 2015591, DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, página 2431, tesis I.3o.C.30 K (10a.), con número de registro 2004366, ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR ESE DERECHO HUMANO SUPONE LOGRAR UNA SENTENCIA ÚTIL Y JUSTA.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 41, jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), con número de registro 2006590, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 497, jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), con número de registro 2006092, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 478, jurisprudencia 1a./J. 25/2014 (10a.), con número de registro 2006093, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 476, jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.), con número de registro 2006091, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, Novena Época, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 29, jurisprudencia 1a./J. 84/2006, con número de registro 173957, ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255, jurisprudencia P./J. 120/2009, con número de registro 165745, MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, página 358, tesis P. XVI/2013 (10a.), con número de registro 2002971, AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. SUS EFECTOS CUANDO SE CONCEDE POR INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO DEL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA.
- Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Séptima Época, Volumen 52, Segunda Parte, página 31, tesis con número de registro 236223, NON BIS IN IDEM, VIOLACION NO CONFIGURADA AL PRINCIPIO DE, EN CASO DE INCOMPETENCIA.
- Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Séptima Época, Volumen 3, Segunda Parte, página 77, con número de registro 237036, NON BIS IN IDEM, INOPERANCIA DEL PRINCIPIO DE, CUANDO EL TRIBUNAL QUE CONOCE EN PRIMER TERMINO ES INCOMPETENTE.