



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**“El desdoblamiento del Derecho Administrativo y sus implicaciones en la
impartición de justicia especializada.”**

TESIS

Que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

Maleny Díaz Brito

Asesor de tesis

Mtro. Cristian Miguel Acosta García

Santa Cruz Acatlán, Estado de México, enero 2020.



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.

El H. Síndico Revisor designado para la revisión de la siguiente tesis, se integró por los CC. Profesores de la Licenciatura de Derecho:

Presidente: Lic. Jorge Reyes Caldera Arroyo.

Vocal: Mtra. Imelda Fernández Bucio.

Secretario: Mtro. Cristian Miguel Acosta García.

Primer Suplente: Mtro. Orlando Rodríguez Romano.

Segundo Suplente: Esp. Ana Beatriz Castrejón Díaz.

Así mismo, fue defendida públicamente en examen profesional el día _____ de _____ del 2020, en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, ante el jurado que se integró de la siguiente manera:

Presidente:

Vocal:

Secretario:

*¡Mirad cuán bueno y cuán delicioso es
Habitar los hermanos juntos en armonía!
Es como el buen óleo sobre la cabeza,
El cual desciende sobre la barba,
La barba de Aarón,
Y baja hasta el borde de sus vestiduras;
Como el rocío de Hermón,
Que desciende sobre los montes de Sion;
Porque allí envía Jehová bendición,
Y vida eterna.*

Salmo 133

*No te des por vencido, ni aun vencido
No te sientas esclavo, ni aun esclavo
Trémulo de pavor piénsate bravo
Y arremete feroz ya mal herido
Ten el tesón del clavo enmohecido
Que ya viejo y ruin vuelve a ser clavo
Y no la cobarde intrepidez del pavo
Que amaina su plumaje al primer ruido
Procede como Dios que nunca llora,
O como Lucifer que nunca reza
O como el robledal cuya grandeza
Necesita del agua y no la implora
Que muerda y vocifere vengadora
Ya rodando en el polvo tu cabeza.*

Almafuerte

Dedicatorias

A mi madre Angelina Brito Salgado y a mi padre Arturo Díaz Domínguez, columnas inquebrantables de las que siempre me he podido sostener; a ellos y a mi hermano Erick Arturo, por confiar en que sus esfuerzos no serían en vano. Ustedes son mi fuerza. Los amo infinitamente.

A mi familia entera, primos, tíos, tías, sobrinos, especialmente a mis cuatro abuelos, a quienes son la inspiración para el logro de mis objetivos, pues no hay mejor forma de honrarlos que cumplir lo prometido.

A Eduardo Soto, quien con una insólita puntualidad preguntó cada mañana: “¿llegaste bien a la escuela?” y me regaló su invaluable compañía musicalizando mis noches de estudio. ¡Muchas gracias! por abrirme las puertas de tu hogar y hacerme parte de tu maravillosa familia, por cuidarme y quererme, por explorar conmigo la vida, esa vida franca, sin títulos ni condecoraciones, de la cual; sin tu presencia, a veces me olvido.

A mis maestros de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, principalmente a mi asesor, el Mtro. Cristian Miguel Acosta García, digno representante de nuestra *Alma Mater* y escultor de mi crecimiento académico, profesional y personal. Gracias por ilustrarnos con sus conocimientos con la misma dedicación, compromiso y paciencia que solo conoce quién prepara la tierra y cuida de cada semilla soñando contemplar algún día la belleza de un hermoso jardín.

A mis colegas, compañeros y amigos, con quienes regreso al candor de la infancia y celebro sus éxitos con la misma alegría que los propios, particularmente a Sandra Amayrani Morales Luna, Jessica Bárcenas Santos, Cinthya Portocarrero Alvear y Alejandro Sánchez Velázquez.

A los funcionarios de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde realicé mi servicio social, especialmente a la Mtra. Sofía Azucena Romero, Lic. Ivett Galicia, Lic. Lilia López y Lic. José Luis Salazar, quienes estimularon el interés por la creación del cuarto capítulo de este trabajo de investigación.

A los integrantes el Programa para atender el Rezago de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE, con quienes aprendí el valor de trabajar con un equipo multidisciplinario, a la Lic. Fabiola Aguilar Barragán y la Dra. Norma Raquel Castillo González por su apoyo y acompañamiento en mi camino por la Subdirección de Atención al Derechohabiente.

A Early Institute, porque me permitió ser parte de un gran equipo de trabajo y pude encontrar mi verdadera vocación: servir a México.

Al Dr. Humberto Ávila Watanabe, quién me consiente y me entrega el mejor de los regalos con solo escuchar su voz: la salud.

A todas las personas que confiaron en que podría lograrlo e incluso a las que lo pusieron en duda, porque de alguna manera contribuyeron a que esto fuera posible. Aún sin hallarse nombrados aquí, están.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. PROLEGÓMENO CONCEPTUAL. UN ANÁLISIS DE LOS SIGNIFICANTES FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA CIENCIA JURÍDICA.....	1
1.1 EL DESDOBLAMIENTO DEL SIGNIFICANTE “DERECHO ADMINISTRATIVO”	1
1.2 LOS ALCANCES DEL SIGNIFICANTE “ACTO ADMINISTRATIVO”	8
1.3 LOS ACTOS FORMAL Y MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS.	31
1.4 LAS RAMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A LA LUZ DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.....	43
1.4.1 <i>La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como parámetro de sistematización del Derecho Administrativo en el ámbito federal.</i>	58
1.4.2 <i>La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la impartición de justicia hiperespecializada en Derecho Administrativo.</i>	69
1.5 LA POTENCIALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DAS) Y SU APLICACIÓN POR ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.	73
CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y SU DEVENIR HISTÓRICO.	79
2.1 EL CONTROL JURISDICCIONAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.	79
2.1.1 <i>El Consejo de Estado Francés como origen de la especialización jurisdiccional del Derecho Administrativo.</i>	83
2.2 DEVENIR HISTÓRICO-NORMATIVO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	86
2.2.1 <i>Análisis de la naturaleza constitucional del TFJA.</i>	87
2.2.2 <i>Análisis de la competencia material y estructural del TFJA; y su esquematización de la evolución orgánico-administrativa.</i>	91
2.3 LA MULTIPLICIDAD DE JUICIOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	105
2.4 EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, NUEVO PARADIGMA DE ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	110
CAPÍTULO III. LA MULTIDISCIPLINA DEL TRIBUNAL Y LA ESPECIALIZACIÓN DE SUS SALAS.	119
3.1 LOS PARÁMETROS Y EXIGENCIAS PARA LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	119
3.1.1 <i>Acceso a la justicia administrativa exhaustiva, congruente y especializada.</i>	121
3.2 LA ESPECIALIZACIÓN ORGÁNICA Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO RESPUESTA A LA MULTIDISCIPLINA.	124
3.2.1 <i>Sala “especializada” de juicio en línea.</i>	129
3.2.2 <i>Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.</i>	132
3.2.3 <i>Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior.</i>	144
3.2.4 <i>Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas.</i>	150
3.2.5 <i>Salas Especializadas y auxiliares en materia de Pensiones Civiles.</i>	156
3.2.6 <i>Sala especializada en resolución exclusiva de fondo.</i>	159
3.3 ESTADÍSTICAS. LA REALIDAD DEL TRIBUNAL EN NÚMEROS.....	166
CAPÍTULO IV. LA HIPERESPECIALIZACIÓN EN LA PRÁCTICA. ESTUDIO DE CASO: LA SALA ESPECIALIZADA EN PROPIEDAD INTELECTUAL	180
4.1 ANÁLISIS ONTOLÓGICO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL.....	180
4.2 GENEALOGÍA NORMATIVA DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL.	184
4.4 AUTORIDADES NACIONALES E INTERNACIONALES QUE REGULAN LA PROPIEDAD INTELECTUAL.....	190
4.4.1 <i>Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR).</i>	190
4.4.2 <i>Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).</i>	194
4.4.3 <i>Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).</i>	198
4.4.5 <i>Sujetos de Derecho Internacional que regulan la propiedad intelectual.</i>	202
4.5 NOCIONES DE LOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL.	207

4.5.1. <i>Los derechos de autor.</i>	207
4.5.2. <i>La propiedad industrial.</i>	211
4.5.3. <i>Variedades vegetales.</i>	218
4.6 PRIMERA SALA ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELLECTUAL.....	221
4.6.1 <i>Estadísticas.</i>	224
4.6.2 <i>Los retos en materia de propiedad intelectual y su incidencia en la impartición de justicia administrativa.</i>	225
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.	229
FUENTES DE CONSULTA	235

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. DIFERENCIAS ENTRE EL ACTO JURÍDICO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO.	9
TABLA 2. LA REGULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO ESTATAL.	20
TABLA 3. CLASIFICACIÓN FORMAL Y MATERIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	34
TABLA 4. EJEMPLOS DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS FORMAL Y MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS.	40
TABLA 5. ESPECIALIZACIÓN E HIPERESPECIALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	49
TABLA 6. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y COMPETENCIAL DEL AHORA TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	91
TABLA 7. TIPOS DE JUICIO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	105
TABLA 8. ESTRUCTURA DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SNA.	114
TABLA 9. MODIFICACIONES COMPETENCIALES DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.....	135
TABLA 10. MODIFICACIONES COMPETENCIALES DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.....	144
TABLA 11. MODIFICACIONES COMPETENCIALES DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	152
TABLA 12. MODIFICACIONES COMPETENCIALES DE LAS SALAS ESPECIALIZADAS Y AUXILIARES EN MATERIA DE PENSIONES CIVILES.	156
TABLA 13. ASPECTOS RELEVANTES DEL JUICIO EN MATERIA DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO.	160
TABLA 14. MODIFICACIONES COMPETENCIALES DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO. ..	163
TABLA 15. ASUNTOS POR MATERIA, SISTEMATIZACIÓN DE LA SALA ESPECIALIZADA EN JUICIO EN LÍNEA.....	169
TABLA 16. GENEALOGÍA DE LA NORMATIVIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL.....	185
TABLA 17. FACULTADES CONVERGENTES DEL INDAUTOR.	192
TABLA 18. FACULTADES CONVERGENTES DEL IMPI.....	194
TABLA 19. FACULTADES CONVERGENTES DE SADER.....	198
TABLA 20. ORGANISMOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LA PI.	202
TABLA 21. TIPOS DE OBRA Y ACTOS JURÍDICOS RELACIONADOS DE ACUERDO CON LA LFDA.	208
TABLA 22. RESERVAS DE DERECHO AL USO EXCLUSIVO DE ACUERDO CON LA LFDA.	210
TABLA 23. FIGURAS SUJETAS A PROTECCIÓN DE ACUERDO CON LA LPI.	212
TABLA 24. REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO DE OBTENTOR.	218
TABLA 25. EJEMPLOS DE VARIEDADES VEGETALES EN TRÁMITE Y SUS SOLICITANTES.....	221
TABLA 26. MODIFICACIONES COMPETENCIALES DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.	222

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN POR SALA ESPECIALIZADA DEL PERIODO QUE COMPRENDE A PARTIR DEL MES DE ENERO 2009 AL MES DE ABRIL DE 2019.	167
GRÁFICO 2. DESAGREGADO DE INGRESOS A LA SALA ESPECIALIZADA EN JUICIO EN LÍNEA.	169
GRÁFICO 3. DESAGREGADO DE EGRESOS DE LA SALA ESPECIALIZADA EN JUICIO EN LÍNEA.....	171
GRÁFICO 4. DESAGREGADO DE INGRESOS A LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.	172
GRÁFICO 5. DESAGREGADO DE EGRESOS DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE REGULACIÓN.	172
GRÁFICO 6. DESAGREGADO DE INGRESOS A LA PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.....	173
GRÁFICO 7. DESAGREGADO DE EGRESOS DE LA PRIMERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.	174
GRÁFICO 8. DESAGREGADO DE INGRESOS A LA SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.	174
GRÁFICO 9. DESAGREGADO DE EGRESOS DE LA SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.	175
GRÁFICO 10. DESAGREGADO DE INGRESOS A LA TERCERA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.....	175
GRÁFICO 11. DESAGREGADO DE EGRESOS DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.	176
GRÁFICO 12. DESAGREGADO DE INGRESOS A LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS....	177
GRÁFICO 13. DESAGREGADO DE EGRESOS DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. ..	177
GRÁFICO 14. SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO.	178
GRÁFICO 15. SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO.....	178
GRÁFICO 16. COMPARATIVA DE SENTENCIAS EN VERSIÓN PÚBLICA VS LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS EMITIDAS.	179
GRÁFICO 17. INGRESOS A LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.	224
GRÁFICO 18. EGRESOS DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE PROPIEDAD INTELECTUAL.	225

INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo se caracteriza por su proyección y multiplicidad de subramas, con su especialización se busca dar solución a las diversas exigencias sociales que permean en la totalidad de la actividad administrativa de la estructura orgánico constitucional del Estado Mexicano, misma que se encuentra en constante desdoblamiento, tanto legal como doctrinalmente; no obstante, la manera en que se ha abordado esta evolución en las universidades desde sus planes de estudio, en los foros jurídicos y los órganos jurisdiccionales se ha visto rebasada exponencialmente.

Se dice lo anterior pues desde la doctrina, pocos son los autores que llegan a advertir que el Derecho Administrativo ya no solo se centra en la figura del ejecutivo federal, y tampoco se limita al análisis de la estructura, competencia, actos, recursos y procedimientos que se encontraban acotados únicamente dentro de la Administración Pública Federal (APF) conforme a la tradicional división de poderes, pues ahora debe tomarse en consideración la naturaleza material del acto emitido para realizar una valoración adecuada, dejando al órgano emisor en segundo término.

A pesar del notorio problema que lo anterior supone, dicha circunstancia no ha sido debidamente identificada y retomada en los planes de estudio de nuestra Universidad y con ello se sigue transmitiendo a las nuevas generaciones de abogados una visión desactualizada del Derecho Administrativo que ya no corresponde con la realidad doctrinal y mucho menos normativa.

En ese contexto, encontramos un área de oportunidad para platear en el Capítulo I un análisis de los significantes fundamentales de la materia a partir de la ciencia jurídica. Haciendo un recorrido por el desdoblamiento del significativo Derecho Administrativo, seguido de una propuesta de lo que debe entenderse por actos materialmente administrativos, así como sus alcances a la luz del sistema jurídico mexicano, hasta llegar a su potencialización en una rama



hiperespecializada como lo es el Derecho Administrativo Sancionador, aplicada por Órganos Constitucionales Autónomos.

Por todo ello, el capítulo inicial de esta investigación busca sustentar la urgente necesidad de replantearnos el Derecho Administrativo, en constante crecimiento y transformación, pues en las últimas décadas se ha vuelto tan exponencial que se ven afectadas tanto sus implicaciones doctrinales como los parámetros en la impartición de justicia, ahora debe contextualizarse su definición a partir de la visión del estudio de la materialidad de los actos de los órganos de la estructura orgánico constitucional del Estado, lo cual es producto de la flexibilidad en la tradicional teoría de la división de poderes, así como de las reformas y prácticas tendentes a evitar la concentración del poder público.

Es por lo anterior que el Capítulo II, se apertura con un análisis del origen del control jurisdiccional del Derecho Administrativo, haciendo mención del funcionamiento del Consejo de Estado Francés y su influencia en la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, y su devenir histórico.

Posteriormente, se plantea la importancia de estudiar al ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un órgano jurisdiccional que surge a la luz de una norma jurídica con carácter de ley en 1936, especializado en materia fiscal y que con el devenir normativo ha adquirido el carácter de Órgano Constitucional Autónomo con una naturaleza materialmente jurisdiccional que ya no sólo resuelve controversias entre la administración pública federal y los particulares, sino del resto de los entes públicos que emiten actos materialmente administrativos.

Además, se realiza una propuesta de sistematización en compilación de la normatividad histórica relacionada con el devenir del TFJA y sus alcances en un epítome funcional para advertir los nuevos paradigmas de las ramas especializadas e hiperespecializadas del Derecho Administrativo.

Enseguida, se aborda el tema desde el punto de vista de la impartición de justicia administrativa y sus complejidades pues si bien se cuenta con el TFJA encargado de garantizar la impartición de justicia pronta, expedita y con la obligación de acatar el principio de completitud, también lo es que el marco



normativo generado durante las últimas décadas ha llevado a que la competencia material sobre las ramas del Derecho Administrativo sea compartida entre el TFJA y el Poder Judicial de la Federación (PJF).

Así, en el Capítulo III se retoman los principios bajo los cuales debe darse el desdoblamiento del Derecho Administrativo, la especialización por materia y su relación con el principio de deferencia técnica para que tales criterios sean un parámetro que seguir por los órganos encargados del análisis, creación o modificación de normas jurídicas especializadas para su aplicación coordinada y eficiente, de manera que su implementación que acerque a los justiciables a la justicia pronta, expedita, completa y especializada.

En ese sentido, el tercer capítulo busca mitigar la falta de comprensión y distingos entre las ramas especializadas en contraposición con las implicaciones de la autonomía normativa, técnica y administrativa, dado que no existe una sistematización adecuada, lo que provoca entre los estudiosos del derecho graves confusiones y equívocos.

De ese modo, cobra relevancia la exponenciación incluso, de las propias subramas del Derecho Administrativo. A manera de ejemplo y con independencia de que se realizará un análisis detallado de estas subramas podemos mencionar el Derecho Administrativo Sancionador (DAS), que cuenta con sus propias categorías y reglas de modulación en el contexto del Estado Regulador, en el que órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) o la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) imponen sanciones administrativas utilizando las reglas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y cuya impugnación se realiza ante los Juzgados de Distrito en materia Administrativa especializados en Radiodifusión, Telecomunicaciones y Competencia Económica.

De igual forma, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), es otro OCA que de conformidad con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de



los Particulares, puede imponer sanciones a particulares, quienes están legitimados para impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Lo anterior, también supone enormes retos en la impartición de justicia, pues como ya se dijo debe trascenderse a la anquilosada teoría de la división de poderes y considerarse la naturaleza de los actos materialmente administrativos, atendiendo también a los principios de completitud y especialización. En suma, deben considerarse las adecuaciones jurídicas necesarias para fortalecer y hacer que prevalezcan los organismos jurisdiccionales especializados y servidores públicos encargados de interpretar sistemas normativos complejos y de alto nivel técnico, con la finalidad de que operen justificada y sistemáticamente.

En ese orden de ideas, se realiza un estudio cualitativo y cuantitativo de cada una de las Salas Especializadas del TFJA mediante un análisis del género próximo y diferencias específicas de cada una de sus ramas especializadas considerando: la diversidad de normas jurídicas, multidisciplinaria y exponenciación hasta llegar a su actual hiperespecialización, lo que supone que si doctrinalmente los parámetros son replanteados también deberá ajustarse a la realidad del sistema normativo mexicano y en consecuencia a las exigencias sociales, que afectan tanto a servidores públicos como a los ciudadanos.

Como resultado de los primeros tres capítulos podemos darnos cuenta cómo la falta de claridad de esta nueva etapa doctrinal afecta la impartición de justicia administrativa también al interior del TFJA ya que no se han seguido criterios específicos de actuación, lo que invariablemente se traduce en deficiencias como:

- La competencia material del TFJA se ha ampliado tanto que resulta complejo esquematizar su evolución orgánico-normativa.
- Existen cinco distintas formas en las que el TFJA conoce del juicio contencioso administrativo, con sus respectivas particularidades que en ocasiones se traduce en duplicidad de lineamientos para la sustanciación de los asuntos.



- Se ha generado un nuevo proceso especializado para la imposición de sanciones por faltas administrativas graves que no atiende a la ontología del juicio de nulidad o contencioso administrativo al otorgar facultades para la imposición de sanciones al tribunal en comento, en el que deberá analizar, investigar e imponer las sanciones que correspondan sin contar con un acto administrativo previo sobre el cual declarar su nulidad o reconocer su validez, lo que por sí mismo constituye una reconcepción de los tribunales administrativos en el sistema jurídico mexicano.
- Existe confusión entre mecanismos de substanciación de los juicios y ramas especializadas del Derecho Administrativo, tal es el caso del Juicio en Línea y el juicio de resolución exclusiva de fondo, por ello, no todas las Salas Especializadas del TFJA estén debidamente justificadas.
- La Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que las salas especializadas en dicha materia y la tercera sección de la Sala Superior conozcan de la resolución de diversos recursos: apelación, inconformidad, revisión y reclamación, no obstante, aun cuando el SNA inició funciones desde el año 2017, al día de la fecha la tercera sección del TFJA aún no se ha consolidado y no ha comenzado su operatividad, en consecuencia tampoco las cinco Salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas.
- El Tribunal aún no cuenta con un Estatuto Profesional de Carrera Jurisdiccional que permita un proceso de selección riguroso en la contratación de servidores públicos especialistas.

Así, podrá el lector darse cuenta de que la falta de una correcta transferencia del conocimiento sobre la evolución, proyección y alcances del Derecho Administrativo, la especialización por materia, la falta de técnica legislativa y de parámetros claros en la carrera jurisdiccional trae aparejado el desconocimiento sistemático de esta rama del Derecho y el retroceso en el ideal de administrar una auténtica justicia administrativa pronta, completa, imparcial y expedita.



Finalmente, en el Capítulo IV se genera un estudio de caso, el de la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual, que surge como una forma de evidenciar en la práctica la complejidad de la hiperespecialización. Por lo que se aborda el análisis ontológico de la propiedad intelectual, su genealogía normativa, las autoridades internacionales y nacionales que se involucran en sus tres vertientes: derechos de autor, propiedad intelectual y variedades vegetales.

Así, el último capítulo contiene tanto el enfoque doctrinal, como las implicaciones normativas que a su vez se relacionan directamente con la impartición de justicia especializada y su incidencia en las políticas públicas en nuestro país, así como los retos que deben tomarse en consideración para la administración de justicia en materia de propiedad intelectual que afectan diariamente a la sociedad mexicana.

En resumen, este esfuerzo de investigación busca el establecimiento de un puente epistemológico entre la influencia del desdoblamiento acelerado del Derecho Administrativo y el derecho de toda persona a tener acceso a la justicia de conformidad con el mandato constitucional, a partir del desarrollo de cinco ejes temáticos: 1) El análisis conceptual de los significantes esenciales de la materia; 2) El desarrollo histórico, normativo y competencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 3) La identificación de nuevos paradigmas respecto del Juicio Contencioso Administrativo y la justificación de su estructura en Salas Especializadas; 4) Un análisis cuantitativo y estadístico; y 5) Un estudio de caso en el que se analiza la impartición de justicia en materia de Propiedad Intelectual.



CAPÍTULO I. PROLEGÓMENO CONCEPTUAL. UN ANÁLISIS DE LOS SIGNIFICANTES FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA CIENCIA JURÍDICA.

SUMARIO

1.1. El desdoblamiento del significante “Derecho Administrativo”. 1.2. Los alcances del significante “Acto Administrativo”. 1.3. Los actos formal y materialmente administrativos. 1.4. Las ramas del Derecho Administrativo a la luz del sistema jurídico mexicano. 1.4.1. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como parámetro de sistematización del derecho administrativo en el ámbito federal. 1.4.2. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la impartición de justicia hiperespecializada en el Derecho Administrativo. 1.5. La potencialización del Derecho Administrativo Sancionador (DAS) y su aplicación por Órganos Constitucionales Autónomos.

1.1 El desdoblamiento del significante “Derecho Administrativo”.

Si bien es cierto que la conceptualización del Derecho Administrativo tiene tantas acepciones como adaptaciones en la estructura del Estado Mexicano, también lo es, que para respondernos con claridad la pregunta ¿Qué es el derecho administrativo? es imperante descartar desde este momento la acepción automática que define al derecho como *un conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del hombre en sociedad*, toda vez que resulta insuficiente y poco práctica para componer un concepto aceptable del mismo, por lo tanto, debemos realizar algunas consideraciones que tienen como premisa fundamental la diferenciación ontológica entre los niveles del conocimiento jurídico a saber: Derecho, Dogmática Jurídica y Filosofía del Derecho.

Así, establecer un significante no ostensible y abstracto como “Derecho Administrativo”, puede realizarse desde el punto de vista de la doctrina jurídica atendiendo a diversos criterios de clasificación. De esta manera, Ruiz (2016) señala que existe un consenso en la doctrina para considerar al derecho administrativo como una rama propia del derecho público, que tiene por objeto regular, entre otras cuestiones, a la administración pública, aclarando que el mismo puede entenderse de distintos modos, atento a los siguientes incisos:

a) A través de criterios legalistas. Bajo esta premisa, lo relevante es el conjunto de normas jurídicas de carácter administrativo. Concuera con este criterio, Vara (1984) quien considera que el Derecho Administrativo es:

La totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como regir las relaciones entre la administración y los particulares y las entidades administrativas entre sí. (p. 218)

Es decir, que para él se trata del grupo de legislaciones de carácter administrativo que se encargan de regular las relaciones entre los órganos públicos que representan al Estado frente a los ciudadanos.

b) Criterio subjetivo. En esta clasificación se identifica al derecho administrativo con un sujeto específico que es el que ejerce la función ejecutiva y de la administración pública con tres subclasificaciones a saber:

- **Criterio de la actividad total del Estado.** Se establece que el derecho administrativo es un conjunto de principios jurídicos que norman la actividad del Estado encaminada a lograr sus fines, no obstante, en esta teoría entrarían también las actividades propias del poder judicial, legislativo y de los órganos constitucionales autónomos.
- **Criterio de la actividad del Poder Ejecutivo.** En esta clasificación se interpreta al derecho administrativo como el que corresponde al titular del poder ejecutivo federal.
- **Criterio de la actividad pública.** Liga al derecho administrativo con las actividades y organización propia de la administración pública, pero, como ya se ha señalado el Derecho Administrativo trasciende el ámbito de la administración pública.

En esta clasificación encontramos autores como Carrillo (1987), quien señala que el Derecho Administrativo es “la rama del derecho público relativa a la administración pública” (p. 25). En ese mismo sentido aplica lo expuesto por Rojas (2016), quién define de manera generalizada que “el derecho administrativo es la rama del derecho público interno, que determina la organización y funcionamiento de la Administración pública, tanto centralizada, como paraestatal” (p. 138), ya que

es claro que, para este catedrático, el Derecho Administrativo es la expresión jurídica de la función administrativa.

Adicionalmente, asevera que “ninguna otra rama del Derecho tiene la proyección del derecho administrativo, que una vez creado, prolifera múltiples ramas, que forman en la actualidad conocimientos jurídico-administrativos unitarios, en proceso de independencia del tronco original, formando ramas especializadas del derecho público” (Rojas, 2016, pág. 139), cabe destacar desde ahora que considerar al Derecho Administrativo simplemente como la organización y funcionamiento de la administración pública, resulta poco apropiado ya que se acota al sujeto emisor.

En el mismo sentido se pronuncian los juristas españoles Enterría y Tomás (2013), que afirman, estamos ante: "un Derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo en nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho común." (p. 64) y en sus consideraciones explica que se trata del derecho interno del Estado por excelencia, de la regulación de las administraciones públicas y de las normas positivas, que en conjunto con los principios generales sirven para interpretar y complementar dichas normas.

Retoma lo anterior el Tesoro Jurídico se establece que el Derecho Administrativo es:

El conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa. Por ello, podemos decir que el derecho administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo (SCJN, 2014, pág. 58).

Cabe destacar que este parámetro de clasificación es el más arraigado en la doctrina y en los planes de estudio de las Licenciaturas en Derecho, pues se parte de la premisa fundamental de los artículos 89 y 90 constitucionales, en los que se señala que el titular del Ejecutivo es el operador fundamental de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, lo que supone el primer acercamiento a las funciones formal y materialmente administrativas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ señala que “centralizar” significa reunir las atribuciones estatales en un único órgano, en este caso el Poder Ejecutivo, mientras que “desdoblar”, “descentralizar” o “paraestatalizar” se traduce en conferir esas mismas atribuciones estatales con todas sus características de Derecho Público a órganos separados jerárquicamente de dicho poder, de ahí la existencia de un Estado descentralizador, normativa y constitucionalmente justificado.

Podemos decir que la principal distinción entre la administración Centralizada y Paraestatal es la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo, ya que en la centralizada la línea jerárquica es directa, en la paraestatal y especialmente entre los Organismos Descentralizados, es indirecta. Por lo demás, debe estimarse que son órganos de la misma calidad por provenir ambos de la estructura del Estado Mexicano, unos actuando directamente y los otros desarrollando una encomienda de gestión pública hasta cierto punto autárquica.²

En ese orden de ideas, el “desdoblamiento” es una técnica de organización a través de la cual se confía la actividad administrativa o actividades estatales de naturaleza delegable a órganos estructuralmente separados del aparato central de la Administración Pública con el propósito de encomendar la realización de una actividad ya sea prioritaria o estratégica, o bien, con la finalidad de encomendar la prestación de un servicio público.

No obstante, con los cambios normativos en materia administrativa y los retos de la sociedad actual, definir el Derecho Administrativo atendiendo a criterios

¹ Criterio expuesto en la ejecutoria del amparo en revisión 358/2001, promovido por Inversora Bursátil, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, Grupo Financiero Inbursa, de fecha 14 de noviembre de 2001.

² Por autárquica entiéndase el contenido de la tesis CCXXXIV/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Diciembre de 2001, p. 370, de rubro: ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN SU FACETA PARAESTATAL. De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la administración pública federal presenta dos formas de existencia: la centralizada y la paraestatal. Las razones del desdoblamiento de la administración pública estriban en la circunstancia de que las atribuciones del poder público se han incrementado con el tiempo, es decir, de un Estado de derecho se ha pasado a un Estado social de derecho, donde el crecimiento de la colectividad y, los problemas y necesidades de ésta, suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto en prestación de servicios como en producción y comercialización de productos. Así, en la década de los ochenta, se llevaron a cabo profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado y, consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal que incluye, en términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros, a los organismos descentralizados, que aun cuando tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central, son parte integrante de la citada administración pública federal, en su faceta paraestatal.

netamente formales resulta limitado y contrario al devenir constitucional y legislativo de nuestro país.

Se dice lo anterior, pues la irrupción de los Órganos Constitucionales Autónomos como parte de la estructura orgánico-constitucional del Estado Mexicano,³ así como la existencia de subramas del Derecho Administrativo Sancionador⁴ que hoy en día sobrepasan a la Administración Pública Federal, acotan los alcances de este tipo de definiciones.⁵

³ Véase la tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Febrero de 2008, de rubro y texto siguientes: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

⁴ Resulta esclarecedora al efecto la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, p. 572, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se clasifican las ramas del Derecho Administrativo Sancionador, pero la misma Corte reconoce que dicha clasificación puede verse modificada por el propio devenir de esta rama del conocimiento jurídico en los siguientes términos: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.

⁵ Tal es el caso del Instituto Nacional Electoral que a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puede imponer sanciones administrativas sujetas a valoración del Tribunal Electoral de la Federación; el Instituto Nacional de Transparencia y Protección de Datos que de conformidad con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, puede imponer sanciones a particulares quienes están legitimados para impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

c) Criterio objetivo. Esta clasificación propia de la ciencia jurídica permite establecer que el Derecho Administrativo se guía por el objeto analizado y no por el sujeto que la emite, haciendo referencia a conceptos como “función administrativa”, “servicios públicos” o “relaciones jurídicas”:

- **Criterio de la función administrativa.** El ejercicio de esta no sólo corresponde al ejecutivo o a la administración, sino también a los poderes cuando actúan en ejercicio de dichas funciones, es decir, de la actividad propia del estado en el ejercicio de sus atribuciones encomendadas con la intención de lograr sus fines.
- **Criterio de los servicios públicos.** El Derecho Administrativo tiene como nota fundamental regular el funcionamiento de los servicios públicos. La Administración Pública es la pieza rectora que permite al Estado cumplir los fines y objetivos que lo comprometen ante la sociedad, en el entendido que es la encargada de asegurar que las condiciones de vida en la sociedad. Por su contenido social, está comprometida a lograr que la sociedad civil disponga de los elementos y servicios que hacen posible la vida diaria en términos de progreso y desarrollo, pues sus alcances se relacionan con todas y cada una de las actividades productivas y sociales (Berrones, 2017).
- **Criterio de las relaciones jurídicas.** Señala que el Derecho Administrativo regula las relaciones entre la administración con los administrados. Al respecto, se puede decir que la Administración Pública es el instrumento fundamental, a través del cual el Estado ejecuta políticas, planes y programas, para atender y dar respuesta a las necesidades de los administrados, considerando el diagnóstico y exigencias de la propia ciudadanía (Martínez, 2017).
- **Criterio mixto.** Refiere que el Derecho Administrativo como concepto no ostensible y abstracto no puede clasificarse de manera tajante atendiendo a los criterios antes precisados, por lo que consideran que existe un complejo entrelazado de criterios y características para establecer su definición.

Bajo este esquema de conceptualización encontramos también la siguiente consideración de un destacado ex Magistrado del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA):

La Ciencia del Derecho que estudia los principios y normas relativas a la Administración Pública, pero como hemos visto, ésta tiene un aspecto subjetivo u orgánico y otro objetivo o de manifestación (...) es la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan (Gutiérrez L. H., 2005, pág. 51).

Es evidente que este autor invita a generar un criterio integral y mixto de las teorías objetivista y formalista, por lo que hace énfasis en la obligación de observar ambas vertientes para mejor comprensión de nuestro objeto de estudio.

Por su parte, el profesor Mouret (2012) afirma que "...el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa..." (pag.3) comentario que puntualmente señala para exponer su definición basado en un criterio mixto.

Una vez realizada la clasificación que hemos seguido en el presente apartado el Dr. Ruiz (2016) concluye que el Derecho Administrativo es:

El conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares. (p. 155 -160).

Nuestra postura sobre la conceptualización del Derecho Administrativo es conforme a un criterio mixto o polisémico, ya que en primera instancia se trata de una rama del Derecho que puede considerarse como la más cercana al Derecho Constitucional, toda vez que sus instituciones jurídicas y principios fundamentales están enmarcadas en la Carta Magna representando jerárquicamente la superioridad normativa de la cual parte la estructura y regulación del Estado.

El Derecho Administrativo es un sistema de normas, métodos, funciones y procedimientos jurídicos que tienen como finalidad organizar, coordinar, estructurar y materializar el funcionamiento del Estado a través de la regulación de la actividad

administrativa, así como las relaciones entre los organismos del Estado y éstos a su vez con los gobernados, en aras de generar el máximo beneficio común y bienestar social.

En ese orden de ideas, podemos decir que la concepción doctrinal del Derecho Administrativo ha cambiado sustancialmente tras las incesantes transformaciones políticas, económicas y sociales. Un claro ejemplo de estos cambios es que el estudio del derecho administrativo, mismo que ya no se centra en el ejecutivo federal, pues con la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos, que antes eran desconcentrados o descentralizados se “desdoblaron” los alcances del derecho administrativo, ya que ahora debe valorarse su actuar atendiendo a la naturaleza material del acto emitido, no así del emisor, lo que se traduce en un cambio trascendental en la impartición de justicia en México.

1.2 Los alcances del significante “Acto Administrativo”.

La referencia obligada para configurar el significante acto administrativo es: el acto jurídico. Figura propia del Derecho Civil, y de la cual nos apoyaremos por ser el género próximo de nuestro objeto de estudio. Desde el punto de vista doctrinal, entenderemos al acto jurídico como "...la manifestación exterior de la voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho, y que produce el efecto deseado por su autor, por que el derecho sanciona esa voluntad" (González, Derecho de las Obligaciones, 7° Edición, Porrúa, México, pág. 109., 2012).

Por su parte, el significante acto administrativo es analizado por el Ministro Dayán (2016) quien lo define como "...toda declaración de la voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos" (pág. 53).

Así, podemos inferir que tanto el acto jurídico como el acto administrativo son declaraciones de voluntad, con la diferencia específica de que a través de la

actividad administrativa del Estado⁶ de manera unilateral y concreta, se afecta por regla general, la esfera jurídica de los gobernados al crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones o derechos, ello puede ser esquematizado de la siguiente manera:

Tabla 1. Diferencias entre el acto jurídico y el acto administrativo.

Acto jurídico	Acto administrativo
Declaración de la voluntad.	Declaración de la voluntad.
Entre dos o más personas en el margen de lo que no esté prohibido por la ley.	De un ente de la administración pública federal, en ejercicio de sus funciones conferidas por la legislación aplicable.
Bilateral o multilateral con la finalidad de crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones o derechos.	De origen unilateral que crea, transfiere, modifica o extingue obligaciones o derechos.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, puesto que las posiciones de los tratadistas en materia administrativa son múltiples y poco uniformes respecto de la concepción del Acto Administrativo, resulta útil retomar las consideraciones del Maestro Ernesto Gutiérrez y González, quién a lo largo de su carrera y obras literarias dejó claro que para él término correcto es *acto jurídico administrativo*, ya que en su opinión debe quedar claro que los actos jurídicos no son diferentes de los actos administrativos por cuanto hace a los elementos de existencia y requisitos de validez, toda vez que para dicho autor, simplemente están ubicados de manera distinta. Además, consideró que el Derecho tiene un mismo origen, propósito e injerencia en todas las relaciones jurídicas y por lo tanto no debe existir distinción entre los actos de carácter privado de los actos carácter público, menos aún distinguir entre Derecho Privado y Derecho Público.

En relación con lo que antecede, en su obra *Derecho de las Obligaciones* realizó una severa crítica a las definiciones de otros autores mexicanos respecto del

⁶ Por la existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos como parte de la estructura orgánico-constitucional del Estado Mexicano, la actividad relativa al Derecho Administrativo Sancionador, que consideramos sobrepasa los alcances de la Administración Pública Federal.

significante “acto administrativo”, que a continuación analizaremos para plantear también nuestras consideraciones:

- **Crítica al Dr. Acosta Romero por su definición:**

“Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa correspondiente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general” (como se citó en González, 2003). Al respecto el catedrático civilista comenta que es errado criterio del Dr. Acosta medularmente por lo siguiente:

- a) Porque deforma la institución del acto jurídico con la finalidad de alejar al Derecho Civil del Derecho Administrativo para posicionar al primero en un nivel inferior del segundo.

Consideramos desafortunada esta consideración, ya que si bien es cierto el género más cercano del acto administrativo es el acto jurídico, también lo es que dichas instituciones pertenecen a distintas ramas del Derecho, y tal circunstancia no es suficiente para decir que los tratadistas administrativistas tienen la intención de "alejar" una institución de la otra, menos aún para tratar de jerarquizarlas o desdeñarlas. Así, toda vez que el maestro Gutiérrez y González no explica por qué considera que el Dr. Acosta tacha de inferior al Derecho Civil puede traducirse en que dicha aseveración es una apreciación personal y meramente subjetiva.

- b) Porque el concepto sólo contempla actos unilaterales, no así los bilaterales.

Es verdad que el concepto del Dr. Acosta así lo manifiesta, sin embargo, también explica cuál es la razón de dicha unilateralidad, pues menciona que no es bilateral en un mismo momento, sino que, con posterioridad, al ratificarse el acto puede adquirir el carácter de bilateral o multilateral, como por ejemplo, en el caso de los contratos administrativos.

En nuestra opinión, los actos administrativos son generalmente unilaterales y ejecutivos, en el sentido de no requerir el acuerdo de otro sujeto y puede disponer de los medios para hacer valer sus determinaciones. Ahora bien, es cierto la

administración pública celebra actos bilaterales o multilaterales, estos deben seguir un procedimiento para ser emitidos⁷ y si bien es cierto, dichos actos bilaterales o multilaterales evocan estipulaciones recogidas del Derecho Civil, también lo es que los actos administrativos permiten modalidades o condiciones en virtud de la propia operatividad de los entes de la administración pública con la finalidad de cumplir con sus objetivos, bajo parámetros y reglas específicas diferenciadas de aquellas que se realizan entre particulares.

- c) Porque al decir que la declaración de la voluntad es "externa" resulta pleonástico, ya que es evidente que sea externa, de lo contrario se trataría de un secreto guardado en la mente del funcionario que pretende exteriorizar la voluntad del Estado, pero no lo hace.

Al respecto, primeramente, cabe aclarar que desconocemos la razón por la cual el Maestro González (2003, pág. 100) mencione que está sobrado afirmar que la declaración de voluntad tenga que ser externa pues a su parecer se haya implícito, y por otro lado, en diversa obra decida incorporar la "exterioridad" en su definición de acto jurídico, lo cual es contradictorio con su crítica del Dr. Acosta.

Para nosotros, no es erróneo que se mencione que al acto administrativo es externo, ya que, si bien puede parecer una obviedad, es la forma en que se expresa el Estado ante quien va dirigida dicha declaración de voluntad. En otro sentido, puede entenderse y justificarse esa misma exteriorización si tomamos en consideración la metodología de hacer del conocimiento del interesado el contenido y sus efectos, los cuales se proyectan hacia lo externo de la Administración Pública. Además, por regla general recae sobre la esfera jurídica de los administrados y sus términos pues será necesaria dicha exteriorización de manera clara para entender qué tipo de medio de impugnación corresponderá en caso de suscitarse alguna controversia.

- d) Porque la "autoridad administrativa" no es una persona y el "Estado" si lo es; no obstante, considera que es erróneo estimar al Estado como una

⁷ Para mayor profundidad en el tema véase la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Título Segundo, De los procedimientos de contratación. Con reformas al 10 de noviembre de 2014.

persona jurídica colectiva, error que se replica en el Derecho Mercantil al estudiar el tópico de las sociedades mercantiles.

No nos adherimos al criterio anterior, toda vez que para nosotros la autoridad administrativa a la que se refiere el Dr. Acosta está representada por una persona física denominada servidor público encargada de realizar las funciones que le son propias a cada órgano del Estado, el cual debe estar facultado para emitir el acto, o bien, está conformada por un cuerpo colegiado que reúne las formalidades de la ley o decreto para actuar, es así como se logra dar corporeidad jurídica y materializar la ficción denominada Estado.

Por otro lado, es cierto que el término "persona" se refiere a un individuo, sin embargo, no es propio del lenguaje jurídico atender únicamente al significado coloquial o literal de las palabras, es decir, sabemos que las personas morales o jurídico colectivas, incluida en ellas el propio Estado y las autoridades con personalidad jurídica que forman parte del mismo en los distintos ámbitos de gobierno obran y se obligan representando a los órganos a los que están adscritos, ya sea por disposición de la ley, reglamento, manuales o conforme a las disposiciones estatutarias que les correspondan.

Luego entonces, la denominación "persona jurídico-colectiva" es correcta porque surge mediante el conjunto de miembros que la conforma, que generan una relación jurídica común por tener intereses compartidos, que tienen a bien utilizar una denominación o razón social y designar a un representante de dicha colectividad. Así, basan esa organización estratégica-operativa en virtud de facilitar y potencializar el logro de sus objetivos.

• **Crítica al Dr. Mouret (2012), no por su concepto, si no por 2 de sus referencias a los actos administrativos:**

1) "Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en las dos categorías ya conocidas de actos materiales u actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que si engendran consecuencias jurídicas..." y 2) "El contrato constituye otro tipo de acto jurídico en el cual existe la concurrencia de varias voluntades. Sin embargo, los caracteres del contrato que hemos explicado con

anterioridad impiden que sea considerado como un acto administrativo (...), en vista de la posibilidad de que existan contratos administrativos, debe concluirse que si no es un acto administrativo, sí puede ser un acto de derecho administrativo” (como se citó en González, 2003). La crítica se basa esencialmente en lo siguiente:

- a) Porque su clasificación es inadecuada por desconocer la Teoría del Acto Jurídico de Derecho Común. Agrega que debió seguir las enseñanzas de Teodosio Lares, no así las de tratadistas franceses y “divorciar” al derecho civil del administrativo ya que esto provoca un daño grave al desarrollo científico del Derecho Administrativo.

En nuestra opinión, es contradictorio que el maestro Gutiérrez y González, por un lado, descalifique la visión independiente de las ramas del Derecho referidas y por otro lado aplauda⁸ la ferviente labor de Teodosio Lares en su calidad de "El Padre del Derecho Administrativo", más aún si a su parecer fue quién sentó las bases del Derecho Administrativo Mexicano como rama autónoma del Derecho Civil. En ese sentido, no estamos de acuerdo con la aseveración relativa al daño aparente en el desarrollo científico si se explica el Derecho en ramificaciones. A nuestro parecer, es parte del quehacer del estudioso del derecho explicar, organizar y esquematizar el objeto de estudio para mejor comprensión del tema que propiciará el progreso y fomento de criterios novedosos.

Finalmente, el Dr. Fraga expuso que existen actos materiales que no producen consecuencias de derecho, en el sentido de explicar los actos preparatorios u operativos que se realizan en virtud de consolidar o integrar fundada y motivadamente otros actos que, si produzcan consecuencias de derecho, es decir, para la conformación o, en su caso, la ejecución de los actos administrativos.

- b) Porque al referirse a los actos bilaterales, menciona entre estos a los contratos, sin embargo, ocupa una redacción confusa.

Estamos de acuerdo con dicha aseveración, pues resulta desfavorable la redacción del Dr. Fraga; debido a que el texto se enfoca a dos cuestiones, la primera con tendencia a descartar la totalidad de los actos de la administración pública como

⁸ Véase la contradicción que se plantea en la misma obra, en la nota al pie número 97, p. 127.

"actos administrativos", desagregando aquellos meramente de hecho o jurídicamente irrelevantes de los que sí afectan la esfera jurídica de los administrados. La segunda cuestión del párrafo en crítica, afirma la existencia de actos condición, que en su opinión, no tienen naturaleza unilateral ya que no se puede imponer obligatoriamente y tampoco es un contrato administrativo porque no se fijan derechos ni obligaciones al Estado, no obstante, considera que si pueden existir los contratos administrativos a los cuales no les otorga la categoría de "actos administrativos", sino que simplemente son una actividad o actos propios del Derecho Administrativo.

- **Crítica al Dr. Andrés Serra Rojas, por su definición:**

"El acto administrativo es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado, contenidos en la legislación administrativa" y por su clasificación "...la doctrina administrativa clasifica los elementos del acto administrativo en elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales", (como se citó en González, 2003), básicamente por estimar que:

- a) A su parecer, en la explicación del concepto antes citado no se aclara a qué autor o autores se refiere. Adicionalmente, se mezclan los elementos subjetivos a la administración, al órgano y al titular.

Nos parece acertado el comentario del Maestro Gutiérrez y González cuando refiere que no se aclara por parte del Dr. Serra Rojas a qué autores se refiere cuando dice que la doctrina administrativa apoya su clasificación de los elementos del acto administrativo, toda vez que tal manifestación no tiene cita o referencia bibliográfica alguna.

Por otro lado, consideramos que el análisis de los elementos subjetivos que plantea el Dr. Serra Rojas tiene estrecha relación y no por esa circunstancia se encuentran indebidamente mezclados, ya que al exponer sus consideraciones plantea que el acto administrativo emana precisamente de la administración pública a través de entes denominados órganos y cuyo titular es la persona física facultada

para crear el acto en los límites de competencia permitidos por la legislación aplicable.

Es así que se puede considerar en sentido amplio a la Administración Pública Federal como sujeto emisor del acto, pues de ella emanan los entes públicos que conocen y llevan a cabo determinadas funciones normativamente expresas y que se ejercen a través de la investidura de un funcionario público, es decir, el titular legítimamente autorizado para actuar dentro del ámbito específico de competencia,⁹ ello sin demeritar los actos materialmente administrativos que serán objeto de análisis en el siguiente apartado.

Lo anterior es así al considerar que los entes públicos trascienden la concepción tradicional de los Poderes de la Unión, es decir los Órganos Constitucionales Autónomos, dependencias, entidades de la APF, la Procuraduría General de la República,¹⁰ los Tribunales Contencioso Administrativos y cualquier otro ente público de carácter, están facultados para emitir actos materialmente administrativos, toda vez que todos ellos configuran la estructura orgánico constitucional del Estado, es decir, su la actividad administrativa.

- b) Asegura que el presupuesto de hecho, objeto, causa y fin es un solo elemento el cual redundando en una explicación cuádruple.

Consideramos acertada la crítica, toda vez que el acto invariablemente debe contener este elemento, que el Dr. Serra Rojas desagrega los elementos objetivos como: presupuestos de hecho, objeto, motivo y finalidad, sin embargo, todos ellos tienen el propósito de determinar el objeto y plasmar su contenido a efecto de que se conozca lo que se pretende alcanzar, considerando las circunstancias de tiempo y lugar, atendiendo a lo dispuesto en la normatividad aplicable en cada caso. Adicionalmente, debe elaborarse con cierta forma para ser considerado válido y eficaz, deberá ser expedido de acuerdo con los requisitos y elementos que la Ley

⁹ Criterio que respalda la jurisprudencia V-P-1as-17 de la Primera Sección de la Sala Superior del TFJA.

¹⁰ Véase la contradicción de Tesis 11/2007-PS. entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en materia Penal del Primer Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, Octubre de 2007, página 6, "...f) Atendiendo a la naturaleza de los actos que se desarrollan y a las autoridades que los realizan, las etapas del procedimiento penal son las siguientes: averiguación previa, instrucción, juicio y ejecución, la primera es ejecutada por el Ministerio Público, las dos siguientes por los tribunales y la última por el Ejecutivo. **La averiguación previa se caracteriza por la realización de actos de naturaleza administrativa** encaminados a la persecución de los delitos y sus responsables. Las etapas del procedimiento penal tienen sustento en la Carta Magna y se diferencian con claridad en los artículos 18 y 21 constitucionales."

exige, con la finalidad de que sea apreciada por los sentidos a quién va dirigido y le permita advertir si el acto es lícito, posible y cierto.

Después de planteadas las críticas a los autores que anteceden, concluye el Maestro González con su propio concepto, y asevera que el acto jurídico administrativo es:

A.- Una declaración unilateral de voluntad solemne del estado, dirigida a los gobernados; o B.- Una declaración unilateral de voluntad no solemne del estado a sus servidores, o finalmente C.- Un acuerdo no solemne, por regla general, de dos o más voluntades, una de las cuales es del estado, exteriorizada la de este, a través del funcionario público competente para producir efectos de derecho, ya sean estos de simple convención (convenio) o sean impositivos o de autoridad (tratado), según sea el caso. (González, 2003, pág. 144).

Ahora bien, cabe considerar la definición de los juristas Fernández y Tomás (2013), quienes consideran que el acto administrativo es "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria" (p. 570) y estima una serie de notas aclaratorias respecto de su concepción respecto de los actos administrativos, en las que se explica medularmente lo siguiente:

- Que el acto administrativo consiste en una declaración intelectual, es decir, una manifestación de comportamientos o conductas que revelan una postura concluyente, lo cual representa un acto tácito; no obstante, las ejecuciones materialmente limitativas no podrán realizarse sin un acto formal y escrito que expresamente se ajuste al caso concreto. En otras palabras, los actos "de gravamen o limitativos" que únicamente se exterioricen como resultado de una declaración intelectual, es decir, en una acción que simplemente se sobreentienda será irregular y en caso de ejecutarse sin los requisitos y elementos previstos en la normatividad correspondiente devendrá en una ilegalidad.
- Que la declaración de la voluntad imperativa de la administración puede ser de voluntad o decisión respecto de alguna cuestión, lo cual se ejemplifica claramente con la resolución de un procedimiento. Por otro lado, explica que

no podemos excluir los actos jurídicos que emanan de la propia administración y que por tanto son actos administrativos, y aunque no recurribles también pueden ser una declaración de juicio, representado por las consultas, informes, actos de aprobación o rendición de cuentas; o bien, una declaración de voluntad de deseo en la cual se clasifican las peticiones de un órgano de la administración a otro ente similar; por último, las manifestaciones de conocimiento son las certificaciones, levantamiento de actas, los actos de comunicación, entre otros.

- Que el acto administrativo es en esencia unilateral, toda vez que consiste en el proceder de una Administración Pública, lo que en estricto sentido excluye la voluntad del administrado, a los actos materialmente administrativos que se dictan por órganos que no se encuadran en la administración, contratos y convenios ya que son fruto de varias voluntades. Sin embargo, indirectamente el administrado puede interferir en tal voluntad, por ejemplo, activar la voluntad de la administración cuando se realiza previamente una solicitud de autorización o bien, poner fin a un procedimiento a través de ejercer el derecho de desistimiento.
- Que la expresión resulta de una norma previamente facultativa, por lo que no hay potestades indeterminadas, es decir, es un acto típico y nominado que no obedece a ningún principio genérico de autonomía de la voluntad, sino al principio de legalidad.
- Que la potestad administrativa de la cual emana el acto administrativo es distinta a la potestad reglamentaria, básicamente porque el reglamento crea el derecho objetivo y el acto administrativo lo aplica.

En relación con lo anterior, cabe mencionar que en el régimen jurídico español (Boletín Oficial del Estado, 2015) no se tiene un concepto configurado, no obstante, se puede inferir de la lectura de la normatividad en la materia que el acto administrativo se entiende como:

1. El resultado de un procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto.

2. Expresión de la voluntad de las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, que se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.
3. La manifestación de la actividad administrativa que incide directamente en la esfera jurídica de los administrados, o en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

Cabe destacar que lo antes expuesto, tiene clara influencia en el orden jurídico mexicano, un ejemplo de ello es la redacción casi exacta de la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán, que acoge parte de la ideología para definir el concepto de acto administrativo.¹¹

Una vez analizado el marco doctrinal se estima pertinente sistematizar y organizar el material jurídico dado para identificar qué significa para el legislador federal y los congresos locales el acto administrativo, además de analizar si los conceptos netamente jurídicos coinciden o no con la doctrina existente en la materia. Al efecto, resulta oportuno observar las definiciones netamente jurídicas, a partir de la disposición del primer párrafo del Artículo 16 de la CPEUM, por el que se establece que 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. Entonces, podemos inferir la necesidad de consultar la Ley reglamentaria de los procedimientos, requisitos y elementos de los actos administrativos tal y como lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹²

Resulta conveniente remitirnos a la exposición de motivos¹³ de dicha ley cuya teleología consistió en contar con un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir, principios de competencia, elementos del acto

¹¹ Se puede observar en el artículo 2, fracción I de la Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán con reformas al 28 de diciembre de 2016 que a la letra dice "...*La declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad de un órgano de la Administración Pública, de naturaleza relegada o discrecional, susceptible de crear, modificar o extinguir, con eficacia particular o general, derechos, obligaciones o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.*"

¹² Previstos en los artículos 3 y 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con reformas al 17 de noviembre de 2017.

¹³ Ley Federal de Procedimiento Administrativo, presentada por el diputado Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 28 de junio de 1994.

administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares.

En ese orden de ideas, es evidente que la propia exposición de motivos advierte que los actos administrativos deben satisfacer requisitos que se resumen en la existencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo y explica que, de lo contrario, el acto administrativo estaría viciado; y, en consecuencia, traería aparejada su nulidad o anulabilidad según corresponda.

No podemos dejar de lado, que esta Ley Federal permitió homologar los procedimientos por los cuales los entes de la Administración Pública Federal emitieran sus actos, lo que da estructura a los elementos y requisitos para emitir un acto administrativo y que proporcionan certeza y seguridad jurídica. De la lectura a dicha Ley Federal, se advierte que no establece una definición del significante "acto administrativo", no obstante, de los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8¹⁴ se desprenden los

¹⁴ Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; V. Estar fundado y motivado; VI.- (Se deroga); VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley; VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; X. Mencionar el órgano del cual emana; XI.- (Se deroga); XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; XIV. Tratándose de actos administrativos deberán notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley. Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Artículo 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

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

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

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

elementos, requisitos, efectos de la nulidad y anulabilidad, así como el principio de validez de los actos administrativos.

Ahora bien, desde el punto de vista del derecho comparado en las entidades federativas podemos encontrar algunas normas jurídicas locales que sí establecen qué debe entenderse por acto administrativo, lo cual puede esquematizarse de la siguiente manera:

Tabla 2. La regulación del acto administrativo en el ámbito estatal.

Entidad Federativa	Normatividad que regula el régimen de los actos administrativos	Artículo	Contenido
Aguascalientes	Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes ¹⁵	Artículo 3	"...Para los efectos de esta ley, se entenderá por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y generalmente ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, de las de sus Municipios y <u>de otras personas</u> , en el ejercicio de las facultades que les son conferidas por los ordenamientos jurídicos en su carácter de potestad pública, teniendo por objeto crear, reconocer, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones con la finalidad de satisfacer el interés general."
Baja California	Ley del Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California ¹⁶	Artículo 2, fracción II	"...Toda actuación o declaración, externa que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta cuya finalidad sea la satisfacción del interés general o el interés legítimo de los particulares."
Baja California Sur	Del análisis de la normatividad estatal no se advierte que exista normatividad	No aplica	Derivado de no haber encontrado normatividad relacionada con el régimen de los actos administrativos, se puede advertir que tampoco

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido. Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

¹⁵ Con reformas al 31 de diciembre del 2014.

¹⁶ Con reformas al 20 de noviembre de 2015.

	especializada en materia administrativa ¹⁷		existe el desarrollo del concepto de acto administrativo.
Campeche	Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado y los Municipios de Campeche ¹⁸	Artículo 2, fracción I	"...la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de una autoridad, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta."
Chiapas	Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas ¹⁹	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Chihuahua	Código Administrativo del Estado ²⁰	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Ciudad de México	Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México ²¹	Artículo 2, fracción I	Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública de la Ciudad de México, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general
Coahuila de Zaragoza	Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza ²²	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Colima	Ley de Procedimiento Administrativo del	Artículo 9	"...El acto administrativo, es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su

¹⁷ Cabe decir que la legislación más a fin es la Ley de Justicia Administrativa para el estado de Baja California Sur, con reformas al 31 de octubre de 2016, en la que no se establece un concepto de acto administrativo, no se contempla un procedimiento administrativo propiamente, sino de un procedimiento contencioso administrativo que faculta a la Sala Unitaria Administrativa para conocer de los asuntos relacionados en contra de los actos de la administración pública de la entidad federativa.

¹⁸ Con reformas al publicada el 05 de marzo de 2008.

¹⁹ Con reformas al 15 de octubre de 2014. En la exposición de motivos de esta Ley Estatal se explica la reestructuración del Poder Judicial, en la cual se instituyó al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, como órgano que sanciona y juzga las controversias derivadas de procesos electorales y también como órgano especializado en los litigios contenciosos administrativos. Esta ley regula el Procedimiento Administrativo, es decir, actos de las autoridades tanto estatales como municipales, en la aplicación y vigilancia de su normatividad aplicable) y el Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, actos procesales por el cual los gobernados pueden hacer valer sus derechos ante el órgano jurisdiccional para ejercitar el derecho de acción sobre aquellos actos que hayan realizado en exceso las autoridades administrativas, a fin de obtener la nulidad de los actos impugnados.

²⁰ Con reformas al 22 de junio de 2013. Se estima que esta norma es una replica de la Legislación Federal en la materia. (Décima Tercera Parte. Libro Único, Título Único, del régimen jurídico de los actos administrativos, Capítulo I de la competencia y del acto administrativo).

²¹ Con reformas al 17 de noviembre de 2017.

²² Con reformas al 15 de diciembre de 2015. Se estima que esta norma es una replica de la Legislación Federal en la materia.

	Estado de Colima y sus Municipios ²³		potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones."
Durango	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango ²⁴	Artículo 6, fracción I	"...Toda declaración unilateral de voluntad dictada por la autoridad administrativa, en ejercicio de su potestad pública, que crea, reconoce, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones, con la finalidad de satisfacer el interés general."
Estado de México	Código Administrativo del Estado de México ²⁵	Artículo 1.7	"...toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta."
Guanajuato	Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato ²⁶	Artículo 136	"...toda declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa del Estado o de sus municipios en el ejercicio de potestades públicas derivadas de los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, o bien de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales."
Guerrero	Código Fiscal del Estado de Guerrero ²⁷	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Hidalgo	Ley Estatal del Procedimiento Administrativo para el Estado De Hidalgo ²⁸	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Jalisco	Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco ²⁹	Artículo 8	"...es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones de los administrados o entes públicos."
Michoacán de Ocampo	Código de Justicia Administrativa del	Artículo 6	"...es la manifestación unilateral de voluntad externa, concreta y

²³ Con reformas al 14 de diciembre de 2013.

²⁴ Publicada el 06 de agosto de 2017.

²⁵ Con reformas al 12 de octubre del 2017.

²⁶ Con reformas al 1 de julio de 2016.

²⁷ Con reformas al 27 de diciembre de 2016. Esta normatividad en su capítulo IV en el Capítulo I versa sobre el procedimiento administrativo, sin embargo, es escueto ya que aborda en su mayoría el tópico de las notificaciones y guarda poca relación con la legislación federal.

²⁸ Con reformas al 31 de diciembre de 2016. Se estima que esta norma es una replica de la Legislación Federal en la materia.

²⁹ Con reformas al 21 de octubre de 2017.

	Estado de Michoacán de Ocampo ³⁰		ejecutiva, emanada de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades cuya finalidad es la satisfacción del interés general, que tiene por objeto, crear, transmitir, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta."
Morelos	Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos ³¹	Artículo 4, fracción I	"...Declaración de voluntad dictada por una dependencia o entidad de la Administración Pública del Estado o del Municipio en ejercicio de sus atribuciones legales o reglamentarias, que tiene por objeto la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas."
Nayarit	Ley de Justicia y Procedimientos Administrativa del Estado de Nayarit ³²	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Nuevo León	De la búsqueda de la normatividad Estatal no se encontró alguna relacionada con el régimen de los actos administrativos. ³³	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
	Reglamento de Procedimiento administrativo del Municipio de Guadalupe, Nuevo León ³⁴	Artículo 6	"...Declaración de voluntad de un órgano, de la administración pública municipal, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."
Oaxaca	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca ³⁵	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Puebla	Del análisis de la normatividad estatal no se advierte que exista normatividad especializada en materia administrativa.	No aplica	Derivado de no haber encontrado normatividad relacionada con el régimen de los actos administrativos, se puede advertir que tampoco existe el desarrollo del concepto de acto administrativo.

³⁰ con reformas al 18 de julio de 2017.

³¹ Con reformas al 1 de marzo de 2017.

³² Publicada el 21 de diciembre de 2016.

³³ Cabe decir que la ley más afín es la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León con reformas al 18 de enero del 2017, no contempla un concepto y en cuanto al procedimiento únicamente se pronuncia sobre el "contencioso" y "de ejecución".

³⁴ Con reformas al 23 de marzo de 2015.

³⁵ Con reformas al 31 de diciembre de 2015.

Querétaro	Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro ³⁶	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Quintana Roo	Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Quintana Roo ³⁷	Artículo 2, fracción I	"...la manifestación unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública Centralizada y de los organismos descentralizados de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Quintana Roo, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer, declarar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general."
San Luís Potosí	Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luís Potosí ³⁸	Artículo 3, fracción I	"...declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública estatal o municipal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general."
Sinaloa	Código Fiscal del Estado de Sinaloa ³⁹	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Sonora	Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora ⁴⁰	Artículo 2, fracción II	"...La declaración unilateral de voluntad de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, teniendo como objeto la creación, transmisión, reconocimiento, declaración, modificación o extinción de una situación jurídica concreta, para la satisfacción del interés general."
Tabasco	Código Fiscal para el Estado de Tabasco ⁴¹	No aplica	Del análisis de la normatividad se advierte que no existe concepto jurídico de acto administrativo.
Tamaulipas	Ley de Procedimiento Administrativo para	Artículo 2, fracción II	"... Toda actuación, declaración o resolución que externa una decisión de una autoridad administrativa competente en los términos de esta

³⁶ Con reformas al 5 de febrero del 2016.

³⁷ Con reformas 16 de junio de 2014.

³⁸ Con reformas al 18 de julio de 2017.

³⁹ Con reformas al 28 de diciembre de 2016. Esta normativa recupera algunos fragmentos de la legislación federal.

⁴⁰ Con reformas al 18 de febrero de 2008.

⁴¹ Con reformas al 05 de julio de 2017. Esta normativa recupera algunos fragmentos de la legislación federal.

	el estado de Tamaulipas ⁴²		Ley y en ejercicio de la potestad pública, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta cuya finalidad sea la satisfacción del interés general o el interés de los particulares."
Tlaxcala	Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Tlaxcala y sus Municipios ⁴³	Artículo 9	"...es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones de los particulares o gobiernos estatal o municipales."
Veracruz de Ignacio de la Llave	Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ⁴⁴	Artículo 2, fracción I	"...La declaración unilateral de voluntad, externa, particular y ejecutiva, emanada de la Administración Pública, que tiene por objeto crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta para la satisfacción del interés general."
Yucatán	Ley de Actos y Procedimientos Administrativos del Estado de Yucatán ⁴⁵	Artículo 2, fracción I	"...La declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad de un órgano de la Administración Pública, de naturaleza relegada o discrecional, susceptible de crear, modificar o extinguir, con eficacia particular o general, derechos, obligaciones o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."
Zacatecas	Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas ⁴⁶	Artículo 3, fracción I	"...Declaración unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Zacatecas y de las de sus municipios, en ejercicio de su potestad pública; teniendo por objeto crear, declarar, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, con la finalidad de satisfacer el interés general."

Fuente: elaboración propia.

⁴² Publicada el 6 de junio de 2017.

⁴³ Con reformas al 29 de mayo de 2013.

⁴⁴ Con reformas al 26 de mayo de 2015.

⁴⁵ Con reformas al 28 de diciembre de 2016.

⁴⁶ Con reformas al 23 de septiembre de 2009.

Una vez realizado el estudio doctrinal y normativo del concepto, se estima pertinente atender a los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales facultados para analizar la constitucionalidad y/o legalidad de los actos administrativos, pues en última instancia, son quienes desarrollan el contenido y alcance de las instituciones jurídicas. Al efecto cobra relevancia las palabras del filósofo inglés Hart (1961): "el derecho (o la constitución) es lo que los tribunales dicen que es" (pag.176), que nos permiten realizar ese análisis desde el punto de vista jurisdiccional.

Desde un ámbito internacional, la Corte Constitucional de la República de Colombia considera que el acto administrativo es la representación del actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados, en otras palabras, un acto administrativo es una determinación capaz de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, excluyendo aquellos que no conduzcan a producir un efecto jurídico.⁴⁷

Por otro lado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 327/2014, se pronunció sobre lo que debe interpretarse por acto administrativo, es decir, "...toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos"⁴⁸ y dicha definición nos resulta conocida, ya que el ponente de dicha ejecutoria es el Ministro Pérez Dayán a quién se le atribuye dicho concepto, citado en párrafos anteriores, en lo que respecta en parte doctrinal de este apartado, además, coincide de manera literal con lo expuesto en el Tesoro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014, pág. 57) dedicado a simplificar la

⁴⁷ Sentencia C-542/05 de la Corte Constitucional de la República de Colombia, dictada el 24 de mayo de 2005, en virtud de resolver la demanda de Inconstitucionalidad Parcial contra el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), expediente de referencia D-5480.

⁴⁸ Contradicción De Tesis 327/2014, entre las Sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Cuarto Circuito y Primero Del Sexto Circuito, ambos en Materia Administrativa. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, Página 1202.

clasificación temática y facilitar la identificación de conceptos utilizados en el lenguaje jurídico cotidiano.

En relación con lo anterior, el TFJA no se adjudica un concepto propio respecto del significante "acto administrativo", no obstante, existen criterios a través de los cuales se explican los elementos y metodología referente a la fundamentación y motivación que deben sustentar el acto administrativo, por lo que se considera necesario que el mismo contenga:

- a) Los cuerpos legales y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en perjuicio de los particulares
- b) Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso específico; es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del destinatario del acto, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, sub incisos, fracciones y preceptos aplicables y
- c) Las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en los supuestos jurídicos previstos por la norma legal invocada como fundamento.⁴⁹

Por lo tanto, en la emisión de los actos administrativos es menester expresar con precisión el precepto jurídico aplicable al caso concreto y señalarse exactamente las circunstancias, razones particulares o causas motivaron la emisión del acto. Adicionalmente, debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; así como la explicación que configure la hipótesis normativa.

Ahora bien, los conceptos jurídicos anteriormente sistematizados deben analizarse a la luz de la evolución del sistema jurídico nacional en el que se advierte la existencia de un nuevo esquema de estructura orgánico-constitucional del Estado Mexicano, en la que cobran relevancia los órganos constitucionales autónomos

⁴⁹ Véase la tesis VIII-P-SS-111, de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS", R.T.F.J.A. Octava Época. Año II. No. 13. agosto 2017. p. 92.

(OCAS) y los sistemas nacionales creados por reforma constitucional y/o leyes generales.

Es por eso, que el concepto moderno del acto administrativo no puede limitarse exclusivamente a la actividad de la administración pública federal, estatal o municipal, pues como anteriormente se mencionó, en la actualidad se cuenta con la creciente presencia de los OCAS como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI), el Instituto Nacional Electoral (INE), entre otros, que sustentados en los principios del Derecho Administrativo Sancionador o tomando como sustento la Ley Federal de Procedimiento Administrativo emiten actos materialmente administrativos.

Por todo ello, considerando el devenir y evolución del Derecho Administrativo dentro de la propia administración, pero también la pluralidad de OCAS que realizan actos materialmente administrativos es que optamos por una definición que atiende de manera enfática a la naturaleza misma del acto y no a su emisor en los siguientes términos:

La declaración externa de voluntad de una autoridad, que de manera coercible o declarativa y como producto de una actividad materialmente administrativa, crea, modifica, transfiere o extingue derechos u obligaciones y éste puede ser un medio unilateral de expresión de las decisiones o resoluciones del Estado.

Los conceptos que integran nuestra definición deben ser analizados al tenor de los siguientes parámetros:

- **Autoridad.** - ente público facultado para dictar, ordenar o ejecutar actos de manera unilateral, causando efectos en una situación jurídica individual o colectiva. De ese modo, con independencia de su naturaleza formal, entendemos como autoridad a los diferentes órganos que integran la estructura orgánico constitucional de la federación, entidades federativas o municipios, considerando los entes de la Administración Pública, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos

Constitucionales Autónomos y los particulares cuando se considere que realicen actos de autoridad de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Amparo.

- **Actividad materialmente administrativa.** - función que realizan las autoridades para aplicar la ley y proveer su exacta observancia con la finalidad de llevar a cabo un proyecto, objetivo, propósito o hacer cumplir el interés general. Cabe destacar que el análisis detallado de la naturaleza material y formal de los actos será objeto de análisis en la presente investigación.
- **Coercible.** - se dice que un acto administrativo es coercible porque no requiere consentimiento de la parte afectada para producir efectos jurídicos e implica la posibilidad de su ejecución en caso de no cumplirse voluntariamente, sin que medie alguna instancia jurisdiccional.
- **Declarativo.** - aquellos actos administrativos que expresan la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos u obligaciones, sin que necesariamente contenga aparejada ejecución.
- **Unilateral.** - los actos administrativos son unilaterales por regla general, sin embargo, inicialmente puede tener tal carácter y posteriormente adquirir el carácter de bilateral o multilateral al seguir el procedimiento contemplado para tal efecto.
- **Fines del Estado.** - debe entenderse como las necesidades públicas de interés general que debe satisfacer el Estado, las cuales generalmente se priorizan de acuerdo con las circunstancias del país, la época y el lugar.

Como hemos advertido, estos actos emitidos por una autoridad deben contar con ciertos requisitos de validez y elementos de existencia, tales como el sujeto, la voluntad, el objeto y la forma, en el caso de los actos administrativos de carácter general como los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que establecen obligaciones específicas en materia de competencia, y cualquier otro tipo de actos de naturaleza análoga, deben cumplir

con la condición de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para que produzcan efectos jurídicos.

Así, todos los actos administrativos gozan de presunción de validez hasta demostrarse lo contrario, sin que ello limite el derecho de los particulares a inconformarse en contra de los mismos, por lo que los particulares que cuenten con un interés legítimo o jurídico para ello pueden impugnarlos ante las instancias jurisdiccionales competentes, tal como sucede con el ahora TFJA que como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena, está facultado para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos materialmente administrativos y procedimientos que se indican en los artículos 3 y 4 de su Ley Orgánica, el cual constituye nuestro objeto de análisis en el siguiente Capítulo.

Al considerar en conjunto todos estos elementos en los que se advierte la evolución del sistema jurídico mexicano y una alta exponenciación del Derecho Administrativo nuestro constituyente permanente y el Congreso de la Unión han optado por otorgar una especialización a los órganos jurisdiccionales encargados de dirimir las controversias entre particulares y autoridades que emiten actos materialmente administrativos.

En ese contexto, la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ha requerido de la especialización de sus salas en materias relacionadas con: Propiedad Intelectual, Ambiental y de Regulación, Comercio Exterior, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de igual forma el Poder Judicial de la Federación (PJF) se ha visto en la necesidad de establecer, además de los preexistentes Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, órganos jurisdiccionales especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y de Responsabilidad Ambiental, tema que se desarrollará con mayor precisión más adelante.

Lo anterior es así, pues la sociedad moderna cada vez tiene mayores exigencias al hacer valer sus derechos, en el sentido de tener una justicia pronta, completa, expedita y exhaustiva, así como la imperiosa necesidad de contar con

órganos públicos confiables e imparciales, lo cual tiene efectos y consecuencias en la impartición de la justicia, sobre todo en la justicia administrativa, la cual se ha visto encausada a la especialización derivado de las transformaciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas.

1.3 Los actos formal y materialmente administrativos.

Tal y como lo señalamos en párrafos anteriores, nuestra definición de acto administrativo atiende a la naturaleza del acto emitido antes que al sujeto que formalmente lo emite, por lo que el objetivo de este apartado es enfatizar en esta diferenciación que permite extrapolar la dogmática tradicional de la trilogía de poderes que acordonaba los actos administrativos únicamente con el Ejecutivo Federal para entender la trascendencia y desdoblamiento del Derecho Administrativo bajo los siguientes parámetros:

- Contexto respecto de los actos atendiendo a la clásica Teoría de la división de poderes y/o funciones, así como la intervención que tienen los OCAS en esa trilogía.
- Análisis de la clasificación de los actos formal y materialmente administrativos al tenor de las funciones que desempeña el Estado.
- Ejemplificación de los actos formal y materialmente administrativos considerando normatividad y los criterios de la SCJN.

La teoría de la división de poderes es una forma de abordar nuestro objeto de estudio porque aún hoy es parte de la dogmática del Derecho, sin embargo, debe destacarse que, atendiendo a la multiplicidad de reformas constitucionales y legales, la creación de Sistemas Nacionales y la potenciación de los OCAS, hoy en día resulta obsoleta e insuficiente para describir nuestro marco normativo.

Es necesario dimensionar la nueva estructura, no por que exista una separación o ruptura de las funciones del Estado, sino una nueva forma de organización coordinada pero autónoma, por eso León (2003, pág. 37) afirma que “comprender la naturaleza de nuevas tareas que ha asumido a través de distintos órganos especializados en los últimos tiempos. Piénsese, por ejemplo, en el caso

de la actividad desarrollada por los órganos constitucionales autónomos, no insertos en la estructura formal de ninguno de los poderes”.

Además, la división de poderes, suele entenderse a partir de tipos ideales, sin embargo, esta visión del estudio de la formalidad o materialidad es producto de las reformas y prácticas tendentes a evitar la concentración del poder, y como el poder suele corromper, es preciso diversificarlo en una pluralidad de órganos, procesos y funciones, a fin de que se vigilen unos a otros y se corrijan en caso de ser necesario, lo que deviene en la fragmentación del ejercicio del poder en órganos políticos y técnicos que contrapesan del ejercicio del poder del Estado (Díaz, 2018).

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio sobre la interpretación sistemática del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) respecto del artículo 49, en el cual se encuentra previsto el principio de división de poderes; y explica que, si bien es cierto el Constituyente buscó dividir en tres funciones el ejercicio del poder con el objetivo de lograr un equilibrio de fuerzas, de pesos y contrapesos, así como un control recíproco, también lo es que dicho artículo no se estableció atendiendo a un criterio material, pues al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que formalmente corresponden a un diverso poder. Máxime que en ninguna disposición se reservó exclusivamente al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos o al Judicial los actos materialmente jurisdiccionales.⁵⁰

Así, la evolución de la estructura orgánico constitucional del Estado permite reconocer la evolución de la teoría clásica, esto por la flexibilidad que debemos observar en la concepción de los nuevos mecanismos de control constitucional, por esa razón se insiste en el estudio de los actos que emiten los OCAs, que existen con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado, y que se desempeñan a través de una relación de coordinación y un sistema jurídico que

⁵⁰ Tesis: 2a. CXXVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, p. 227, de rubro “DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO.”

armoniza con la Carta Magna sin que influya en sus decisiones o de manera preponderante cualquiera de los poderes tradicionales, así lo estudió la Segunda Sala de la SCJN (2017):

Los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales. (pag.603).

En ese orden de ideas, la clasificación más analizada para los actos emitidos por autoridades administrativas, legislativas o jurisdiccionales es la que respecta a los actos formales, considerando al emisor del acto y los actos materiales, que atienden a la ontología del acto mismo.

Al respecto, el ex Magistrado del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Delgadillo Gutiérrez (2005, pág. 51), considera que los tratadistas estudian las funciones que desempeñan los Poderes del Estado en dos vertientes, una material y otra formal. En el criterio material las funciones se caracterizan por la naturaleza intrínseca de los actos que emiten, sin tomar en cuenta el órgano que las lleva a cabo y desde el punto de vista formal las funciones se caracterizan tomando en cuenta el órgano sin considerar el contenido del acto que produzca su ejercicio.

Dicho en forma breve, explica que desde el punto de vista material corresponderá entender el contenido del acto, no así el órgano que lo emitió y desde el punto de vista formal sólo destacará el órgano emisor, lo cual podríamos representar de la siguiente forma:

Tabla 3. Clasificación formal y material del acto administrativo.

	Formal	Material
Criterio	Subjetivo u orgánico	Objetivo o sustancial
Corresponde	Al órgano que emite el acto	A la naturaleza o contenido del acto
No considera	De qué se trata el acto emitido	El órgano que lo emite

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior el Dr. Rojas (2016), comenta que doctrinalmente el criterio formal del acto únicamente toma en consideración el órgano que realiza la función, mientras que materialmente el criterio es objetivo y prescinde del órgano que actúa considerando al acto en sus elementos propios, pero advierte que es “útil aplicar este criterio de la formalidad y la materialidad al estudio de las funciones que se descomponen en una serie de actos jurídicos de alcance diverso.” (pag.168).

En ese orden de ideas, sería restringido pensar que la totalidad de los actos materialmente legislativos los lleva a cabo el Poder Legislativo, que la totalidad de los actos materialmente jurisdiccionales los emite el Poder Judicial y que sólo el Ejecutivo lleva a cabo actos materialmente ejecutivos o administrativos, ya que emiten actos de naturaleza diversa y sería aún más limitado pensar que sólo los poderes tradicionales ejercen la función pública o actividad del Estado, ya que como lo establecimos con antelación a partir de ahora consideraremos a los OCAs, de los cuales se analizará la naturaleza de sus actos en líneas posteriores.

Se dice lo anterior, toda vez que existen tratadistas como el Dr. Jorge Fernández (Ruiz, 2016), que se pronuncian respecto de una teoría moderna de “separación de funciones y órganos”, para él se debe reconocer primeramente al poder público del Estado para imponer su voluntad, también entendida como la función pública en cualquiera de sus funciones, ya que no se basa únicamente en las tres funciones clásicas de estudio, sino en que toda actividad del Estado representa la función pública, y de ella emanan las funciones legislativa, administrativa, jurisdiccional, electoral, monetaria, fiscalizadora o de control, entre otras, por su separación de las funciones tradicionales.

Así, con la finalidad de no reunir la voluntad del Estado en una misma persona o grupo de ellas, la función pública se ejecuta mediante diferentes órganos en que se depositan diversas funciones sustantivas, los cuales guardan una relación de colaboración-coordinación y emiten actos de diferente contenido sustancial, es decir, en palabras de Ruiz (2016) tenemos que:

Desde el ocaso del siglo XIX, la doctrina clasificó a las funciones públicas; así se dijo, son funciones formalmente legislativas las encomendadas al órgano legislativo – parlamentos, asambleas o congresos -; son funciones formalmente jurisdiccionales las atribuidas al órgano judicial – cortes, tribunales o juzgados-; y son funciones formalmente administrativas las asignadas al órgano ejecutivo – presidente de la República o gabinete -; sin embargo, no tardó en advertirse que ciertas funciones de cada uno de los referidos órganos tenían la naturaleza diferente a la señalada formalmente (pag.51).

Derivado de lo anterior, aprovecharemos el orden en que se desarrolla la opinión de este tratadista, pues resulta un factor medular en este apartado destacar que si bien es cierto las funciones del Estado tienen sus atribuciones formales, también lo es que, desde un criterio material, no son exclusivas ya que en ciertas circunstancias convergen, lo cual se puede analizar de la siguiente manera:

a) Función Legislativa:

Formalmente la función legislativa es la actividad que el Estado realiza por conducto del Poder Legislativo, es decir, se materializa con las labores que realiza el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o los congresos locales, o el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva⁵¹, toda vez que tienen la facultad de crear normas jurídicas de carácter general, abstractas y obligatorias, así tienen el carácter de ley o decreto, con la posibilidad de modificar, adicionar, derogar y/o abrogar dichas resoluciones a través del procedimiento previsto constitucionalmente para tal efecto.

Ahora bien, los actos relativos a la función formalmente legislativa pero materialmente jurisdiccional se presenta cuando el Senado de la República se erige

⁵¹ En relación con lo dispuesto en los artículos 50, 70 y 72 de la CPEM, con reformas al 15 de septiembre de 2017.

en jurado de sentencia⁵² para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos con el procedimiento respectivo que culmina con una resolución, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Por otro lado, el presupuesto de egresos de la federación que tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, mediante la distribución y asignación de un determinado monto de recursos, estimado con base en los ingresos que se obtendrán por la recaudación de impuestos y la obtención de derechos es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.⁵³ También se considera en esta clasificación a las licitaciones públicas que realiza el Congreso atendiendo a lo dispuesto en las Normas de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios⁵⁴ de cada una de sus cámaras, toda vez que la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos, como forma preparatoria de su actividad contractual, por tal motivo la licitación pública es un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo.⁵⁵

a) Función Jurisdiccional:

Rojas (2016) explica que la función jurisdiccional es una actividad del Estado y se trata de la actividad mediante la cual se dicta el derecho y se da solución a un conflicto de intereses:

Subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada (pag.65).

⁵² De conformidad con el artículo 110 de la CPEM, con reformas al 15 de septiembre de 2017.

⁵³ Tesis: I.8o.A.3 CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, p. 2517, de rubro "PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. SU OBJETO Y NATURALEZA JURÍDICA".

⁵⁴ Con fecha 07 de febrero de 2006 se publicó en el DOF la "NORMA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS" con el objetivo de regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales y con fecha 21 de septiembre de 2012, se publicaron las "Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores", con el objeto de lograr una mayor eficiencia y eficacia a fin de satisfacer los requerimientos del Senado de la República para el desarrollo de sus funciones.

⁵⁵ Tesis: I.4o.A.586 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, Julio de 2007, p. 2653, de rubro "Licitación pública. su naturaleza jurídica."

En este caso, nos referimos a la función jurisdiccional entendida como la aplicación de la ley en caso de controversia entre los particulares, entre particulares y el Estado, así como las controversias que surgen entre los órganos del Estado, o bien entre Estado Mexicano con otro Estado, las cuales generalmente se resuelven mediante una sentencia, ésta función se comprende tanto en la actividad realizada por los Tribunales internos Federales o Estatales, como los de carácter internacional, es decir, la Corte Internacional de Justicia, Corte Penal Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El texto constitucional señala que la función jurisdiccional⁵⁶ se deposita en el PJF, que se organiza en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito,⁵⁷ sin embargo, también podemos considerar en ésta función al Consejo de la Judicatura Federal, Jurado Federal de Ciudadanos,⁵⁸ y los Plenos de Circuito,⁵⁹ así como los tribunales autónomos federales, los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas y/o municipios y los tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas como de los municipios, en su caso.⁶⁰

⁵⁶ Se puede considerar que en la última década la función jurisdiccional se ha cobrado mayor relevancia en relación con las reformas constitucionales del 2011 a la fecha, principalmente de los artículos 1 y 133 de nuestra Carta Magna, de los que se derivan el control concentrado y el control difuso, el primero está depositado exclusivamente en los órganos del PJF, quienes deciden en forma terminal y definitiva si una disposición normativa es contraria o no a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos de los que México es parte, el segundo versa sobre el control que realizan los demás tribunales del país, que se ejerce de manera oficiosa, si y sólo si, encuentran sustento para ello, respaldándose en el imperio del cual están investidas para juzgar, en el sentido de que el juzgador puede inaplicar (desaplicar) la norma que a su criterio no sea acorde con la Constitución o los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos. Así, es evidente que para consolidar la supremacía constitucional es necesario el control difuso o extendido, que es una nueva forma de conocer y aplicar el derecho, se puede decir que nos encontramos ante nuevos arquetipos y pautas interpretativas para los juzgadores, pues en el control difuso se debe construir una premisa normativa que otorgue la mejor solución al conflicto, tal y como mandata la Tesis: I.4o.A.18 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3 p. 1667, de rubro "CONTROL DIFUSO. RASGOS DISTINTIVOS DE SU EJERCICIO. "...buscar y conciliar el sentido o interpretación de las normas que conforman la premisa normativa, a fin de conseguir la: a) interpretación conforme en sentido amplio, de acuerdo al bloque de constitucionalidad; b) interpretación conforme en sentido estricto, si hay varios sentidos, debe elegirse el más acorde al bloque de constitucionalidad, esto es, el previsto o pretendido por la Constitución, y sólo cuando esto resulte imposible se deberá; c) inaplicar, en el caso concreto, la disposición que oriente el sentido de la premisa normativa, cuando sea indefectible un determinado sentido, en oposición al pretendido constitucionalmente, siempre en el contexto de los efectos inter partes que apareja este sistema."

⁵⁷ Véase el artículo 94 de la CPEM, con reformas al 15 de septiembre de 2017.

⁵⁸ Véase la fracción VII del artículo 1 de la LOPJF, con reformas al 21 de febrero del 2018.

⁵⁹ De reciente creación, que tienen como finalidad principalmente resolver las contradicciones de tesis en una misma circunscripción territorial, a fin de que se decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia y así homogeneizar criterios

⁶⁰ Que se transcribe para pronta referencia "...Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

Cabe decir, que de acuerdo con el control concentrado, para algunos tratadistas como la Doctora Alfonso (2017) la función jurisdiccional tiene numerosos contrapesos, y afirma que estos devienen esencialmente de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional que a su parecer es un artículo clave que refleja la verdadera división de poderes, en ese tenor, tenemos a las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de Amparo que puede tramitarse en vía directa o indirecta y el juicio de revisión constitucional.

Ahora bien, se entenderá como función jurisdiccional materialmente legislativa a la creación de normas generales, abstractas y obligatorias por organismos públicos que pertenecen al Poder Judicial de la Federación, tal como sucede en el Consejo de la Judicatura Federal, que como parte de sus atribuciones puede expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y el régimen disciplinario del mismo PJJ y todos aquellos acuerdos de carácter general que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.⁶¹

Cuando se emiten actos a través de la función jurisdiccional y que por su propia naturaleza normalmente son vinculados con facultades del Ejecutivo estaremos ante actos materialmente administrativos, un ejemplo de ello es cuando “cuando la SCJN nombra a su secretario general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación” (Ruiz, 2016, pág. 54) Así también se considera que la creación de nuevos tribunales o juzgados de distrito que tiene a bien determinar las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdos generales respecto del número y límites territoriales y, en su caso, la especialización por materia de los juzgados de Distrito y tribunales de Circuito, son actos materialmente jurisdiccionales pero formalmente administrativos.⁶²

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad...”

⁶¹ Véase el artículo 81, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con reformas al 19 de junio de 2017.

⁶² De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracciones IV, V, VI y XXIV; y 144, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b) Función Administrativa:

En el sentido formal, es la actividad de administrar que realiza el Estado, la cual se caracteriza por ser continua y permanente, su ejercicio está generalmente acotado al Poder Ejecutivo Federal y los órganos que de él dependen directa o indirectamente.⁶³ Cabe mencionar que dentro del concepto general de –administrar– se puede decir que la administración es: “un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz” (Rojas, 2016, pág. 79) por lo tanto la función pública administrativa está encaminada a proveer, dirigir, decidir, controlar, ejecutar, recaudar, comprobar y/o gestionar los bienes públicos con la finalidad de alcanzar objetivos de interés general, la ejecución de las leyes, llevar a cabo la prestación de servicios públicos y la realización de las acciones para el bienestar social.

La función formalmente administrativa y materialmente legislativa, se trata de la creación de disposiciones generales y abstractas, el mejor ejemplo de esto son los reglamentos expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de la “facultad reglamentaria” que le confiere la Constitución Federal⁶⁴ así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos. Se dice que en el sistema jurídico mexicano los reglamentos que son emitidos por el presidente de la República complementan y ordenan las normas expedidas por el Congreso de la Unión. De manera que la ley es producida por el legislativo, atendiendo a la voluntad popular y el reglamento es expedido por el ejecutivo, acto administrativo entendido como la expresión de la voluntad de la administración; además, por tratarse de disposiciones generales, impersonales y abstractas que tienen por objeto la exacta observancia y la ejecución de las leyes, el reglamento se encuentra subordinado a estas últimas. (León, 2003)

⁶³ Cabe recordar que en términos del artículo 90 constitucional y los diversos 2, 3, 8, 26, 45, 46, 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4, 14, 28 y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales la estructura orgánica de la administración pública federal cuyo titular es el ejecutivo se integra por: la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica, Órganos Reguladores Coordinados en Materia energética, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, as instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

⁶⁴ Véase el artículo 89, fracción I de la CPEM, con reformas al 15 de septiembre de 2017.

De igual forma resulta relevante enfatizar en las facultades infra reglamentarias del ejecutivo federal para emitir actos administrativos de carácter genera en términos del artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que faculta a las dependencias integrantes de la administración pública a emitir acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que establecen obligaciones específicas en materia de su competencia, y cualquier otro tipo de actos de naturaleza análoga bajo el requerimiento de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, para ejemplificar los actos de la función administrativa pero materialmente jurisdiccional tenemos a los organismos de la APF que por virtud de las facultades que les otorga la legislación federal o reglamentación especial, desarrollan el procedimiento respectivo, que al estudiar y resolver una controversia, se determina una situación jurídica individualizada a través de una resolución como en el caso de los laudos que emite la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), que en su calidad de árbitro emite laudos de carácter materialmente jurisdiccional.⁶⁵

Por lo antes expuesto, se estima que para entender las funciones que hoy en día desempeña el Estado, tanto desde el punto de vista de la trilogía clásica de la división de poderes como la que desempeñan los OCAS, podemos decir que éstos últimos emiten actos que pueden ser materialmente administrativos, legislativos o jurisdiccionales. Dicha aseveración, resultará obvia al realizar un comparativo de actos, su naturaleza y emisores el cual se puede diagramar de la siguiente manera:

Tabla 4. Ejemplos de la clasificación de los actos formal y materialmente administrativos.

Emisor	Acto	Naturaleza
Ejecutivo	Autorización temporal para ejercer como pasante.	Formal y materialmente administrativo.
Ejecutivo	Reglamentos.	Formalmente administrativo, materialmente legislativo.

⁶⁵ Tesis: 2a. CCXIX/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Diciembre de 2001, de rubro: COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. LOS LAUDOS QUE EMITE EN SU CALIDAD DE ÁRBITRO CONSTITUYEN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

Ejecutivo	Sustanciación y resolución de recursos administrativos (recurso de reconsideración, de revisión, o de revocación)	Formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional.
Legislativo	Presupuesto de egresos de la Federación.	Formalmente legislativa, materialmente administrativa.
Legislativo	Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.	Formal y materialmente legislativo.
Legislativo	Juicio Político.	Formalmente legislativa, materialmente jurisdiccional.
Jurisdiccional	Nombramiento del Secretario General de Acuerdos de la SCJN.	Formalmente jurisdiccional, materialmente administrativo.
Jurisdiccional	Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. ⁶⁶	Formalmente jurisdiccional, materialmente legislativo.
Jurisdiccional	Sentencias de la SCJN.	Formal y materialmente jurisdiccional.
OCA – TFJA	Conceder licencias con goce de sueldo a los Magistrados.	Materialmente administrativo.
OCA – TFJA	La jurisprudencia que emite el Pleno de Sala Superior del TFJA.	Materialmente legislativo.
OCA – TFJA	Las sentencias de las Salas adscritas al TFJA que resuelven las controversias planteadas entre los particulares y las autoridades demandas.	Materialmente jurisdiccional.
OCA – IFT	Otorgar las concesiones del espectro radioeléctrico o de recursos orbitales.	Materialmente administrativo.

⁶⁶ Acuerdo S/N-2013-AC de fecha 25 de septiembre de 2013, publicado en el DOF el 22 de noviembre de 2013.

OCA – IFT	Emisión de los lineamientos para la solicitud, pago y comprobación de Viáticos y Transportación en el desempeño de Comisiones Oficiales del IFT.	Materialmente legislativo.
OCA –IFT	Resolución de controversias respecto del desacuerdo de interconexión sobre las condiciones, términos y tarifas que no hayan podido convenir concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones interesados en interconectar sus redes. ⁶⁷	Materialmente jurisdiccional.

Fuente: elaboración propia.

Por todo lo anterior, es dable decir que los poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos, en el sentido material emiten actos administrativos, razón por la cual resulta necesario para el estudioso del derecho

⁶⁷ Véase el procedimiento al que se refiere el artículo 129 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con reformas al 31 de octubre de 2017 que al efecto establece: "Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto, suscribirán un convenio en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Para tal efecto, el Instituto establecerá un sistema electrónico a través del cual los concesionarios interesados en interconectar sus redes, tramitarán entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere celebrado el convenio, la parte interesada deberá solicitar al Instituto que resuelva sobre las condiciones, términos y tarifas que no haya podido convenir con la otra parte, conforme al siguiente procedimiento: I. Cualquiera de las partes deberá solicitar al Instituto la resolución del desacuerdo de interconexión dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al en que hubiere concluido el plazo señalado en el primer párrafo de este artículo; II. Dentro de los cinco días hábiles siguientes, el Instituto deberá pronunciarse sobre la procedencia y admisión de la solicitud, en caso de considerarlo necesario podrá requerir al solicitante; III. Admitida la solicitud, el Instituto notificará a la otra parte, a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al en que hubiere sido notificado del desacuerdo; IV. Concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, el Instituto con o sin manifestaciones, acordará sobre la admisión de las pruebas que se hubieren ofrecido y ordenará su desahogo dentro de los quince días hábiles; V. Desahogadas las pruebas, el Instituto otorgará un plazo de dos días hábiles para que las partes formulen sus alegatos; VI. Una vez desahogado el periodo probatorio y hasta antes del plazo para que se emita resolución, si las partes presentan un convenio y lo ratifican ante el Instituto, se dará por concluido el procedimiento; VII. Concluido el plazo para formular alegatos, el Instituto con o sin alegatos, deberá emitir resolución en un plazo no mayor a treinta días hábiles; VIII. Emitida la resolución, el Instituto deberá notificarla a las partes dentro de los diez días hábiles siguientes, y IX. La resolución que expida el Instituto se inscribirá en el Registro Público de Telecomunicaciones dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación y la interconexión efectiva entre redes y el intercambio de tráfico deberá iniciar a más tardar dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución o, en su caso, de la celebración del convenio respectivo. La solicitud de resolución sobre condiciones, términos y tarifas de interconexión que no hayan podido convenirse, podrá solicitarse al Instituto antes de que hubiere concluido el plazo a que se refiere el párrafo primero de este artículo si así lo solicitan ambas partes. En el caso de concesionarios cuyas redes públicas de telecomunicaciones se encuentren interconectadas y con motivo de la terminación de la vigencia de sus convenios puedan acordar nuevas condiciones de interconexión y no exista acuerdo entre las partes deberán presentar ante el Instituto su solicitud de resolución sobre el desacuerdo de interconexión, a más tardar el 15 de julio de cada año, a fin de que resuelva, conforme al procedimiento administrativo previsto en el presente artículo, las condiciones de interconexión no convenidas entre concesionarios, incluyendo las tarifas, antes del 15 de diciembre para que las nuevas condiciones de interconexión inicien su vigencia el 1 de enero del siguiente año. El Instituto favorecerá la pronta y efectiva interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones por lo que los procedimientos administrativos correspondientes deberán desahogarse en forma transparente, pronta, expedita y deberán evitarse actuaciones procesales que tengan como consecuencia retrasar la interconexión efectiva entre redes públicas de telecomunicaciones o las condiciones no convenidas que permitan la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones."

identificar el cambio de paradigmas y la reingeniería jurídica del país, ya que con esta nueva estructura los alcances de la función administrativa trascienden y se desdoblan, por lo tanto ya no podemos ligar únicamente la actividad administrativa al Ejecutivo Federal, en consecuencia tampoco debemos perder de vista que en el análisis de los actos administrativos debemos centrarnos en su valoración ontológica del acto emitido, no así a un criterio formal que únicamente considera al emisor.

1.4 Las ramas del Derecho Administrativo a la luz del Sistema Jurídico Mexicano.

En este subtema es necesario destacar que se realiza conforme el nivel del conocimiento jurídico uno,⁶⁸ es decir, nos permitiremos confrontar algunas de las teorías de clasificación del Derecho Administrativo respecto de su explicación y descripción sistemática en ramas, toda vez que dicha estructura es propia de la ciencia jurídica. Por tal motivo, atendiendo las consideraciones de cada uno de los doctrinarios en el presente análisis podrán encontrarse diversas clasificaciones que apuntan hacia las “ramas especializadas” o bien hacia las mal llamadas “ramas autónomas”, esto con la finalidad de entender la complejidad de la materia y ubicar los grados de especialización que propician la existencia de Salas Especializadas en el TFJA y de Juzgados de Distrito en materia Administrativa, también de carácter especializado.

Por lo anterior, es conveniente agrupar los ejes temáticos de este subtema, de la siguiente manera:

1. Distinción entre los significantes: “especial” y “autonomía” desde su concepto y definición etimológica.
2. Aspectos doctrinales de la diversidad de ramas del Derecho Administrativo y su trascendencia en el Estudio del Derecho Administrativo.

⁶⁸ Clasificación de los niveles del conocimiento jurídico que realiza Tamayo y Salmorán, Rolando en su obra *“El Derecho y la Ciencia del Derecho: Introducción a la ciencia jurídica”* p. 306. Mediante la cual distingue entre el nivel cero que es igual al derecho positivo, nivel uno que es igual a la descripción o explicación del derecho positivo y nivel dos cuya disciplina es la filosofía del derecho y su objetivo es el análisis y prueba de los conceptos y métodos de la ciencia jurídica.

3. Esquema que ejemplifica la complejidad de la sistematización del Derecho Administrativo.

Dicho lo anterior, de acuerdo con Silva (1998) en su obra Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, la palabra **especial** significa “excepcional; principal; singular; de función específica: latín *specialis* ‘especial, individual, de una clase determinada’, de *species* ‘una clase determinada...’ (pag.273)

En ese tenor, la palabra **especie** “clase, variedad, tipo; categoría o grupo en que se dividen los géneros de plantas y animales’: latín *species* ‘vista, sentido de la vista; aspecto, apariencia, imagen; clase determinada’...” (Silva, 1998, pág. 273).

Por otro lado, el significante **especial** de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española (2014) tiene las siguientes acepciones:

1. adj. Singular o particular, que se diferencia de lo común o general. 2. adj. Muy adecuado o propio para algún efecto. 3. adj. Que está destinado a un fin concreto y esporádico” y por su cuenta el concepto especializar que viene de especial y el sufijo –izar (poner en estado de) y tiene dos acepciones: “1. tr. Limitar algo a uso o fin determinado. 2. intr. Cultivar con especialidad una rama determinada de una ciencia o de un arte.

En este sentido, la investigadora Ramírez (2005), se pronuncia en relación con las necesidades que rodean a los órganos públicos cuya actuación se basa en la práctica de una rama especial del Derecho Administrativo, y comenta que:

Es imperativo que los funcionarios del órgano sean especialistas en la materia. El conocimiento especializado se obtiene a través de años de experiencia en un sector, por lo que resulta recomendable instituir, en ese tipo de entes, un servicio civil de carrera. Aunado a ello, el conocimiento especializado permite que los procedimientos y trámites internos del órgano sean más eficientes y expeditos (pag.37).

Lo antes expuesto, nos lleva a concluir que en el estudio del Derecho Administrativo una rama especializada se trata de una parte de este, centrada en particularidades o fines concretos, que por regla general son complejas y requieren de un gran dominio técnico del tema, en otras palabras, el Derecho Administrativo será el género y sus ramas la especie.

Por su parte la palabra autonomía deviene del prefijo auto que significa “propio, mismo, por uno mismo, por sí mismo” (Silva, 1998, pág. 94) y según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2014), la autonomía se define como la “1. f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. 2. f. Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.”

En ese orden de ideas, utilizaremos la clasificación que realiza el jurista y catedrático Calderón (2010) respecto de los tipos de autonomía existentes:

- a) Técnica: atribución de funciones que el texto constitucional otorga a favor de una entidad para que realicen una función prioritaria del Estado, que por su especialización e importancia social requiere de total independencia en su actuación y estructura orgánica.
- b) Normativa: se trata de la facultad para expedir sus propias normas.
- c) Presupuestal y administrativa: capacidad para definir, emplear y administrar sus recursos económicos. (pag.256)

Ahora bien, es importante señalar que de manera usual los temarios de los planes de estudio en la Licenciatura en Derecho se examinen aspectos de la Teoría General del Derecho Administrativo de forma estructurada, en ese sentido los temas se abordan de menor a mayor complejidad, esto con la finalidad de distinguir primeramente las nociones fundamentales, su evolución y naturaleza jurídica, para continuar con la organización, lineamientos y en ese punto atravesar por la relación con otras disciplinas y las ramas que comprende el Derecho Administrativo.⁶⁹

⁶⁹ Al respecto pueden señalarse a manera de ejemplo los temarios de la FES ACATLÁN, en el que el estudio de del DA se realiza en dos semestres, (en el plan de estudios anterior fue en el quinto y sexto semestre, y en el plan actual en cuarto y quinto semestre), en el primer curso se analizan como índices temáticos: Teoría general de la administración pública, Teoría general del derecho administrativo, Derecho constitucional administrativo, Otras fuentes del derecho administrativo, Teoría general de la estructura administrativa, Administración pública centralizada federal, Administración pública paraestatal federal, Estructura administrativa en el Estado de México y sus municipios, así como del gobierno del distrito federal, Teoría general de los cometidos del poder público, Teoría del servicio público, Teoría de la concesión administrativa, Teoría general del acto administrativo, Vicios, nulidad y anulabilidad del acto administrativo; efectos y consecuencias, Contratos de la administración pública, Actualización, reformas y jurisprudencia. En el segundo curso, el índice temático contiene: Régimen de la función pública, Sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Responsabilidad patrimonial del estado, Régimen patrimonial del estado, Expropiación, Decomiso y requisa como otras modalidades de adquisición de propiedad por parte del estado, Régimen financiero del estado, La relación jurídico administrativa entre el estado y el particular, Facultades coactivas y cumplimiento de los cometidos del estado, Sistemas de control de la actividad administrativa, Las infracciones e ilícitos administrativos, Actualización, reformas constitucionales y jurisprudencia.

Al respecto el Dr. Romero (2001) explica que el Estado de ninguna forma es un ente permanente e inmutable, si no que tiende a variar y mutar según las circunstancias de cada país, su política y los fines que persigue tan es así que:

Los avances tecnológicos y las necesidades sociales van imponiendo nuevas áreas de acción administrativa, así la materia de comunicaciones el siglo pasado, no contemplaba ni el transporte aéreo, ni el transporte de carretera, ni las comunicaciones vía satélite (...) dada la diversidad de normas y materias, es válida la pregunta acerca de cuál sería el mejor método para dar a cada rama de la actividad (del Estado), un estudio separado y distinto, o agruparlas más o menos, cuando entre ellas tenga principios comunes, ya sea por materia y por sistematización” (pags.17-18).

En esa perspectiva, es válido preguntarnos ¿Cómo podemos diferenciar las ramas especializadas del Derecho Administrativo de las llamadas ramas autónomas? ¿En qué reside la autonomía? ¿Por qué existe la especialización?; para resolver tales interrogantes podemos considerar las palabras del catedrático Rafael I. Martínez Morales (1995), comenta que:

[Una] característica de la vida actual es la hiperespecialización de las ciencias, la técnica y de todo conocimiento de estudio, como lo vemos que ocurre en la medicina, en la ingeniería, la administración, etc. A esta tendencia tampoco escapa el derecho administrativo, en el que los teóricos y litigantes pretenden reivindicar la autonomía de cada uno de los aspectos por él regulados. Así, se habla de derecho educativo, derecho migratorio, derecho pesquero, derecho aduanero, derecho sanitario, derecho burocrático, derecho minero, derecho urbanístico, derecho energético, derecho ecológico, etc., cuyas denominaciones indican qué actividad regula cada rama. (pag.13)

Este autor pretende explicar que por razones de estudio y descripción se ha dividido al Derecho Administrativo de manera no unánime; y por tanto controvertible, en ramas que a su parecer se desprendieron del derecho administrativo hasta alcanzar su autonomía como lo son: el derecho financiero, fiscal, agrario, municipal y militar, aseveración no compartimos puesto que no se indica por qué lo considera de esa manera.

Por el contrario, el investigador Negrete (1991), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, explica que:

Fruto de su desmesurada robustez, son las múltiples ramas de mayor o menor espesor que sin dejar de ser derecho administrativo se ostentan como si tuvieran tronco propio. Notorias son el derecho fiscal o derecho tributario, el derecho agrario, el derecho marítimo, el derecho aéreo, el derecho turístico, el derecho de las telecomunicaciones (...), el derecho aduanero, el derecho sanitario o de la salud, el derecho penitenciario, el derecho demográfico y de migración, el derecho cinematográfico, el derecho intelectual (...), el derecho minero, el derecho del petróleo, el derecho pesquero, el derecho forestal, el derecho presupuestario, etcétera. Y las más recientes de amplio interés mundial: el derecho del urbanismo y el derecho del ambiente o del medio humano.

Connotadísimos especialistas se han formado a la sombra de estas <ramas administrativas>, así como tratados, manuales, monografías y estudios, que les han dado notoriedad suficiente para pensar en su autonomía (pag.1462).

En relación con lo anterior, el mismo autor comenta que sería imposible para las Facultades de Derecho en el país y el mundo incluir la totalidad del bagaje de ramificaciones en los programas de estudio, por lo que considera un alivio que ahora se aborde de manera separada el derecho fiscal, el derecho a la seguridad social y el derecho económico, que anteriormente no se estudiaba de forma particular en la Facultad de Derecho de la UNAM (Negrete, 1991).

Cabe decir, que estamos de acuerdo con una parte de la visión del investigador Nava Negrete, ya que es cierto que el derecho administrativo es extenso y exponencial, sin embargo, consideramos contradictoria su afirmación inicial mediante la cual comenta que algunas ramas del derecho administrativo se ostentan como si tuvieran tronco propio pero que no dejan de ser derecho administrativo y posteriormente comenta que distinguidos especialistas han vuelto notorias dichas ramas para pensarse que puede hablarse de una autonomía, reservándose la afirmación de que verdaderamente así lo sean, lo que nos deja entre ver una postura endeble.

En relación con lo que antecede, el Dr. Ruiz (2016, págs. 177-181) realiza una distinción, pues por un lado establece que derivadas de algunas ramas de la materia que nos ocupa, han surgido nuevas que cobraron autonomía como lo es: el derecho aduanero, el derecho agrario, el derecho ambiental, el derecho financiero, el derecho forestal, el derecho de la seguridad social, el derecho militar, el derecho minero, el derecho postal, el derecho del turismo, y el urbanístico. Por otro lado, cuando se trata de las funciones que denomina “emergentes”, comenta que se trata de aquellas ramas que emergen con identidad propia como la relativa a la regulación monetaria, la electoral, la registral y fiscalizadora o de control que actualmente cuentan con autonomía en el constitucionalismo moderno.

No coincidimos con el criterio antes planteado, ya que las ramas que se denominan como emergentes son para nosotros las que se han distinguido en la actualidad al conformarse nuevos ordenamientos e instituciones tal como los multicitados OCAs sin que dicha circunstancia sea limitante para que realicen actos materialmente administrativos. De las consideraciones de los doctrinarios anteriormente citados se puede aseverar que no existe un criterio homogéneo de sistematización de la materia que nos ocupa, por el contrario, dichos criterios resultan incluso contradictorios, motivo por el cual, es fácil confundir la sistematización del Derecho Administrativo y dudar sobre si las “ramas autónomas”, por definición, pertenecen o no a la misma materia.

Para explicar de una forma sistemática nuestro criterio desde una perspectiva y clasificación constitucional y legal, debemos en primer término analizar las normas jurídicas que constituyen el sustento actual del Derecho Administrativo Mexicano, por lo que estimamos pertinente verter nuestras consideraciones sobre la especialización y la autonomía, reiterando que la presente clasificación atiende a una clasificación propia de la Ciencia Jurídica y, por lo tanto, no es absoluta:

Tabla 5. Especialización e hiperespecialización del Derecho Administrativo.

Rama	Fundamento Constitucional	Hiperespecialización	Norma que da sustento a la especialización.	Autoridad ejecutora	Norma que da competencia material al control jurisdiccional	Órgano Jurisdiccional de control de constitucionalidad y/o legalidad
Administrativo en general	Artículo 89	Actos administrativos de carácter general distintos a Reglamentos	LFPA/CFF	APF	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa ⁷⁰
		Actos materialmente administrativos				
		Las resoluciones que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente				
		Resoluciones de recursos administrativos				
		Negativa y afirmativa ficta				
		Resoluciones administrativas favorables a un particular				
		Licitaciones públicas	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios			

⁷⁰ Esto derivado de los supuestos de excepción respecto de los cuales no es necesario agotar el principio de definitividad y directamente interponer Amparo Indirecto en términos del artículo 107 de la Ley de la materia.

			Relacionados con las Mismas			
		Interpretación de contratos de obra pública	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas			
		Reglamentos	LFPA/CFF		Ley de Amparo, LOPJF	Juzgados de Distrito en Materia Administrativa
Fiscal	Artículo 31, fracción IV	Contribuciones en materia de seguridad social	Ley del Seguro Social y CFF	IMSS	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
		Contribuciones en materia de vivienda	Ley del Infonavit y CFF	INFONAVIT	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
		Contribuciones y obligaciones fiscales	Leyes tributarias, Ley del SAT y CFF	SAT	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
		Negativas de devoluciones	Leyes tributarias, Ley del SAT y CFF	SAT	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
		Agravios diversos en materia fiscal	Leyes tributarias, Ley del SAT y CFF	SAT	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
		Doble Tributación	Tratados Internacionales para evitar la doble tributación, Ley del SAT, CFF	SAT	LOTFJA y LFPCA	TFJA a través de su Sala Superior y/o JD en Materia Administrativa
		Aduanero	Ley Aduanera y CFF	SAT	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa

Financiero		Pago de garantías a favor de la federación	Ley de la Tesorería de la Federación, Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	TESOFE	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
Prestaciones Sociales	Artículo 123 apartado B	Pensiones	Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	ISSFAM	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
			LEY Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE	LOTFJA y LFPCA	TFJA a través de sus Salas Regionales y Auxiliares en Materia de pensiones civiles y/o JD en Materia Administrativa
Responsabilidad Patrimonial del Estado	Artículo 109	No aplica	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	APF y todas las autoridades que realicen actos materialmente administrativos. ⁷¹ Escrito de reclamación obligatorio ante autoridad responsable.	LOTFJA, LFPCA	TFJA

⁷¹ Son sujetos de esta regulación todos aquellos entes públicos federales previstos en el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Regulación energética e Hidrocarburos	Artículo 28	Órganos Reguladores Coordinados	Ley de los Órganos Reguladores Coordinados, Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley de Hidrocarburos, Ley de Energía Geotérmica, Ley de la Industria Eléctrica, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial, Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Comisión de Bioenergéticos y Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	Ley de Amparo, LOPJF	JD en Materia Administrativa
Propiedad Intelectual	Artículo 28 y 73 fracción XXV	Derechos de Autor	Ley Federal del Derecho de Autor y Ley Federal de Procedimiento Administrativo	INDAUTOR	LOTFJA y LFPCA	TFJA a través de su Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual
		Propiedad Industrial	Ley de la Propiedad Industrial, Ley Federal de Variedades Vegetales y Ley Federal de Procedimiento Administrativo	IMPI	LOTFJA y LFPCA	TFJA a través de su Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual
Comercio Exterior	Artículo 73 fracción XXIX, numeral 1° y 131	No aplica	Ley de Comercio Exterior, Ley Aduanera y Código Fiscal de la Federación	Secretaría de Economía	LOTFJA y LFPCA	TFJA a través de su Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, Arbitraje internacional, Organización Mundial de Comercio

Ambiental	Artículo 4	Responsabilidad Ambiental	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Código Penal Federal y las demás leyes ambientales.	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.	Ley de Amparo, LOPJF	Juzgado de Distrito especializado en Materia ambiental o en su caso en materia Administrativa
		Regulación Ambiental	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley General de Cambio Climático, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Navegación y Comercio Marítimos, Ley Federal del Mar y la Ley General de Turismo	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, SEMARNAT y SEMAR	LOTFJA y LFPCA	TFJA a través de su Sala Especializada en materia Ambiental y de Regulación

Competencia Económica	Artículo 28	No aplica	Ley Federal de Competencia Económica y LFPA	COFECE	Ley de Amparo, LOPJF	Juzgados de Distrito en Materia Administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones
Competencia económica en Telecomunicaciones	Artículo 28	No aplica	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y LFPA ⁷²	IFT	Ley de Amparo, LOPJF	Juzgados de Distrito en Materia Administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones
Datos Personales	Artículo 6	No aplica	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares	INAI	LOTFJA y LFPCA	TFJA

⁷² Cabe destacar la complejidad de la aplicación de las normas sustantivas por parte de los OCAS que utilizan como norma supletoria la LFPA. Se retoma como ejemplo el IFT, como órgano regulador del sector de radiodifusión, constituye el ente con conocimientos especializados en la materia, es decir, en el valor que asiste a cada porción del espectro radioeléctrico. Aquello lo dota de las herramientas necesarias para conocer los elementos económicos y técnicos que deben tomarse en consideración, ya que sin importar su alta complejidad técnica finalmente emite actos de autoridad los cuales les resultan aplicables supletoriamente dichas reglas de Derecho Administrativo.

Acceso a la información pública	Artículo 6	No aplica	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	INAI	Ley de Amparo, LOPJF	Juzgados de Distrito en materia Administrativa
Derecho Administrativo Sancionador (DAS) ⁷³	Artículo 41	DAS en materia electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	INE	LOPJF	TEPJF a través de su sala especializada en el procedimiento especial sancionador
	Artículo 21	DAS en Reglamentos de Policía y buen Gobierno	Ley Federal de Procedimiento Administrativo ⁷⁴	APF	LOTFJA y LFPCA	TFJA y/o JD en Materia Administrativa
	Artículo 109	DAS en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	OIC ⁷⁵ /TFJA ⁷⁶	LOTFJA y LFPCA	TFJA
	Artículo 28	DAS en materia económica	LFPA, Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.	COFECE - IFT	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Juzgados de Distrito en Materia Administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones

⁷³ Resulta esclarecedora la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, p. 572, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se clasifican las ramas del Derecho Administrativo Sancionador, pero la misma Corte reconoce que dicha clasificación puede verse modificada por el propio devenir de esta rama del conocimiento jurídico en los siguientes términos: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.**

⁷⁴ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es considerada como sustento de la homogeneización de los criterios para la emisión del acto, así como el Procedimiento Administrativo Sancionador y considera las excepciones previstas en el artículo 1 de dicha Ley Federal.

⁷⁵ Sin importar si el OIC corresponde a la estructura orgánico-administrativa de la Secretaría de la Función Pública o a un Órgano Constitucional Autónomo.

⁷⁶ En el caso de faltas administrativas graves, así como faltas de particulares el TFJA será la instancia resolutoria.

DAS en materia de categoría residual actividad de interés público regulado administrativamente.						
Artículo 89	Sanciones administrativas (multas, recargos, suspensiones, amonestaciones, etc.)	Leyes sustantivas y LFPA	APF	LOTFJA y LFPCA	TFJA	
Artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79	Responsabilidades resarcitorias	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	ASF y TFJA	LOTFJA y LFPCA	TFJA	

Fuente: elaboración propia.

Como se ve, el Derecho Administrativo es exponencial, está conformado por multiplicidad de ramas especializadas, ordenamientos, autoridades ejecutoras y órganos jurisdiccionales competentes. Así, podemos fijar algunas conclusiones derivadas del esquema anterior:

a) Sobre las ramas especializadas:

- Son ramas especiales o especializadas las que integran en su conjunto al Derecho Administrativo y que se dedican al estudio específico de una porción de éste.
- Las ramas especializadas del Derecho administrativo, por regla general, tienen multiplicidad de ordenamientos jurídicos que en conjunto conforman una parte del derecho en la que se requiere experiencia y conocimiento especializado en el sector que corresponda.
- Derivado de la multiplicidad de ordenamientos del Derecho Administrativo las autoridades ejecutoras y/o jurisdiccionales interactúan en una relación de coordinación.

b) Sobre la autonomía:

- Es erróneo decir “ramas autónomas” toda vez que la autonomía nos hace sentido sólo cuando se trata del análisis del ente encargado de la aplicación de la norma jurídica que no se sujeta a una subordinación, lo que representa la facultad para gobernarse por sí mismo, es decir, que no está sujeta a otra superior.
- Es fácil caer en confusión respecto de las mal llamadas “ramas autónomas” de las que hablan los doctrinarios que hemos planteado, pues vemos que en realidad sí son parte del Derecho Administrativo y que en algunos casos cuentan con autoridades ejecutoras con autonomía técnica, normativa y/o presupuestal e inclusive cuentan con autonomía constitucional, por lo que es común que dicha confusión se deba a que se cuente con una entidad que funge como autoridad única en el sector, con ordenamientos jurídicos propios y encaminados a la satisfacción de necesidades públicas imprescindibles relacionadas con temas técnicos de alta complejidad, además suelen

ubicarse en un rango constitucional que dificulta su modificación respecto de su naturaleza jurídica, tema del cual se ahondará en el siguiente capítulo.

- El TFJA se erige como un órgano jurisdiccional con autonomía constitucional que al ser el encargado originario de analizar la legalidad y/o constitucionalidad de actos materialmente administrativos realiza una función compleja derivada de su competencia material, situación por la cual se considera eje central en este trabajo de investigación.

1.4.1 La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como parámetro de sistematización del Derecho Administrativo en el ámbito federal.

Derivado de las consideraciones planteadas con anterioridad, es merecido el estudio y análisis del TJFA por la trascendencia e importancia de las ramas especializadas que le son competentes, es decir, de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican en los artículos 3 y 4 de su Ley Orgánica.⁷⁷

⁷⁷ Artículo 3:

- I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;
- II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;
- VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VIII. Las que 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 centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;
- IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren impropio su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;
- X. Las que requieran 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;
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

Del análisis de tales artículos, se puede aseverar que el TFJA es competente para conocer sobre ramas especializadas del Derecho Administrativo, en los siguientes parámetros:

- En materia Administrativa: a) Decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos; b) Las resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente; c) Las que resuelvan los recursos administrativos; d) La afirmativa o negativa ficta; y e) Resoluciones administrativas favorables a un particular.
- En materia Fiscal: a) Determinación de la existencia de una obligación fiscal; b) Negativa de la devolución de un ingreso; c) Agravios en materia fiscal; y e) Doble tributación o en materia comercial de acuerdo con los tratados internacionales respectivos.
- Respecto a prestaciones sociales: a) Pensiones en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones; b) Pensiones

XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIV. 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;

XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XVI. 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, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

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

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

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.

En ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contraponen o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.

civiles a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De igual forma se advierte la competencia material en temas como: a) licitaciones públicas b) la interpretación y cumplimiento de contratos públicos; c) la negativa o insuficiencia de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado; d) requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación; e) Comercio Exterior.

Referente a la imposición de sanciones en materia de Derecho administrativo sancionador el Tribunal tiene competencia sobre: a) Multas por infracción a las normas administrativas federales; b) Resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves; c) Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación; d) Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados.

A pesar todo, no debe perderse de vista que en el cúmulo de facultades materiales para conocer de un asunto el Tribunal también es competente por afinidad. En ese sentido, García (2012) explica que:

Aunque la competencia material parezca enorme, el TFJFA también puede ser competente por afinidad, es decir, cuando no haya una disposición legal expresa que faculte al TFJFA para conocer sobre determinada materia ni a algún otro tribunal; aquél, al ser el órgano jurisdiccional <más afín>, es que conoce y resuelve los conflictos que surjan por la aplicación de aquella disposición normativa imperfecta (pag.243).

Se puede decir que existe una tendencia a la especialización, así como la clasificación con un enfoque específico por parte de los servidores públicos que estudian los asuntos en el TFJA, por lo que resulta lógico pensar que al estar dedicados a una porción del Derecho Administrativo se reduce el margen de error y arbitrariedades en la impartición de justicia, así, conviene hacer una mención especial de las ramas que, en nuestra opinión, resultan relativamente novedosas y de suma importancia, como se muestra a continuación:

a) Las actividades administrativas irregulares que dan origen a la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Mediante la reclamación por una Responsabilidad Patrimonial del Estado, se estudian los actos materialmente administrativos irregulares de cualquier autoridad con la finalidad de determinar si se configura una afectación objetiva y directa en perjuicio de un particular que no tenía la obligación jurídica de soportar, esto a fin de obtener el reconocimiento a una indemnización por parte del Estado que deberá pagarse de acuerdo con las modalidades que establece la Ley Federal de la materia, reglamentaria del último párrafo del artículo 109 Constitucional.

Es pertinente señalar que desde el año 2009 el juicio de nulidad ante el TFJA es la vía para dar trámite a los asuntos que han surgido por la inconformidad de un particular que en primera instancia promovió y pretendió acreditar ante autoridad responsable la Responsabilidad Patrimonial del Estado, mediante un escrito de reclamación.

Como se ve, esta rama especial del Derecho Administrativo relevancia, toda vez que no limita las facultades de dicho órgano jurisdiccional a resolver controversias entre la administración pública federal y los particulares, al contrario, permite llevar a juicio a los entes públicos que emiten actos materialmente administrativos, también a los poderes tradicionales e inclusive a los órganos constitucionales autónomos.

b) La consolidación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa a través de las responsabilidades administrativas.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de actos u omisiones en el desempeño de sus funciones que representan la vulneración de los principios que rigen el servicio público, es decir, en contravención de la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia. También representa la inobservancia de la norma a la que están sujetos por su nombramiento y en consecuencia debe corresponder una sanción.⁷⁸

⁷⁸ Véase la tesis Jurisprudencial I.4°A.J/22, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, foja 1030, t. XVII, abril de 2003, novena época del Semanario Judicial de la Federación, de rubro SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACION QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

Mucho antes de la reciente reforma constitucional de 2015 el TFJA ya contaba con facultades en materia de responsabilidad de servidores públicos,⁷⁹ no obstante, es hasta dicha anualidad que se consolida como el órgano jurisdiccional que sustancia y resuelve de los procedimientos administrativos seguidos en contra de servidores públicos por la comisión de faltas administrativas graves, de dicha reforma constitucional se desprende que la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) otorga al TFJA, la facultad de conocer, resolver e imponer sanciones sobre la comisión de faltas administrativas graves y de recursos administrativos dentro del procedimiento que se sigue en el Órgano Interno de Control (OIC), sin importar si el OIC corresponde a la estructura orgánico-administrativa de la Secretaría de la Función Pública (SFP) o a un OCA.

Adicionalmente, es competente para conocer y sancionar sobre faltas de particulares involucrados en actos de corrupción y en circunstancias especiales de acuerdo con lo dispuesto en los capítulos III y IV del Título Tercero de la Ley General de la materia, lo que da lugar a un nuevo procedimiento jurisdiccional ante dicho Tribunal que no se rige por las reglas y principios del juicio de nulidad, lo que representa un nuevo paradigma.

c) Imposición de Sanciones por parte de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral (INE):

El INE es un OCA dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y en su funcionamiento, en su estructura cuenta con diversos órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Así, entre los órganos de vigilancia se encuentra destacada la Contraloría General, que en este caso es sinónimo de OIC, órgano fiscalizador que cuenta con autonomía técnica y de gestión, cuenta con atribuciones para emitir lineamientos aplicables a los procedimientos administrativos en materia de responsabilidades administrativas de

⁷⁹ De conformidad con el artículo 14 fracción II de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que a la letra decía "...contra las resoluciones dictadas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal...", figura que retomó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de diciembre de 1966, de donde se advierte que el Tribunal ya tenía competencia en las resoluciones que fincasen responsabilidades contra los funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fuesen delictuosos.

los servidores públicos de dicho OCA,⁸⁰ es por ello que esta rama es una de las cinco clasificaciones del derecho administrativo sancionador reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ahora bien, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸¹ la sustanciación y resolución de sanciones serán conforme a lo siguiente:

- Corresponde al Secretario Ejecutivo del Consejo General coadyuvar con el titular del OIC en los procedimientos que éste acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos.
- Corresponde al OIC la fiscalización de ingresos y egresos del instituto, conocer de las infracciones administrativas cometidas por el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General e imponer, en su caso, las sanciones aplicables. Le corresponde también prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos del Instituto y de particulares vinculados con faltas graves. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos 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.
- Por su parte, corresponde al TFJA estudiar las inconformidades de las resoluciones que emita la Contraloría General del INE que impongan sanciones administrativas **no graves de acuerdo con la LOTFJA**.
- Es necesario hacer mención que existen criterios emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que **no se hace distinción entre la**

⁸⁰ Referente a la CONTRALORÍA GENERAL DEL OTORRA INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. EL ARTÍCULO 391 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES CONTIENE UNA CLÁUSULA HABILITANTE QUE LE PERMITE EMITIR ACTOS MATERIALMENTE LEGISLATIVOS QUE GARANTICEN EL LIBRE DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE SU COMPETENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 23 DE MAYO DE 2014).

⁸¹ Última vez reformada el 27 de enero de 2017.

posibilidad de interponer medios de impugnación por la imposición de sanciones por faltas graves o no graves, en los siguientes términos: 1) Optar por interponer el recurso relativo en sede administrativa, ante el órgano sancionador (revocación o inconformidad, según sus hipótesis de procedencia), o bien promover el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 2) Acudir directamente a la jurisdicción contenciosa administrativa sin antes interponer el recurso administrativo procedente, o bien interponer exclusivamente el recurso. 3) Promover el juicio de amparo sin tener que agotar previamente el juicio de nulidad, pues tanto la interposición del recurso administrativo como el citado medio de impugnación son de naturaleza optativa y, por ende, no puede dotárseles de una obligatoriedad que no los caracteriza”.⁸²

Como se ve, el legislador pretendió otorgar una opción a los servidores públicos del INE para aprovechar ante dicha instancia jurisdiccional el principio de litis abierta, que permite expresar conceptos de anulación diferentes a los planteados en los recursos administrativos y aportar las pruebas conducentes, además los servidores públicos pueden impugnar los vicios o irregularidades en el procedimiento de investigación o disciplinario de origen, e incluso obtener la indemnización por los daños y perjuicios que se le ocasionen.

En ese sentido y dadas las características del sistema de impugnación de responsabilidades administrativas en materia electoral, se puede decir que el legislador intentó matizar la doble función con la que intervienen los entes encargados del control disciplinario del Instituto Nacional Electoral, pues al conocer de los recursos administrativos tienen el carácter de juez y parte, toda vez la propia naturaleza de ese tipo de impugnaciones implican un autocontrol de la autoridad sancionadora, por lo que el creador de la norma consideró pertinente otorgar prerrogativas como un medio de control de la legalidad de los actos de las

⁸² Véase la tesis I.15o.A.129 A, Tomo XXIX, Novena época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESQUEMA DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN LAS QUE SUS ÓRGANOS DE CONTROL DETERMINEN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LO INTEGRAN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 387 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, que por ejecutoria del 19 de septiembre de 2017, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito declaró inexistente la contradicción de tesis 56/2016 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

autoridades disciplinarias, pero no puede estimarse que tenga obligatoriedad en todos los casos, sino únicamente cuando así lo elija el servidor público sancionado, pues de lo contrario implicaría permitir que imperativamente el aludido Tribunal tenga una intervención constante en el órgano constitucional autónomo referido, esto es, que se encuentre bajo la supervisión de otro ente detentador del poder.⁸³

En conclusión, los medios de impugnación en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos del Instituto Nacional Electoral se vuelven complejos y permiten generar múltiples interpretaciones y en consecuencia diversificar las posibilidades de actuación ante las autoridades competentes para tal efecto, es decir, entre el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Juzgados de Distrito en materia Administrativa.

d) En materia de sanciones impuestas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF):

La ASF es un órgano con autonomía técnica y de gestión de la Cámara de Diputados, encargado de fiscalizar, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los estados, municipios, y cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La ASF, está dotada de atribuciones para substanciar procedimientos por responsabilidades administrativas de los servidores públicos cuando se trata de faltas administrativas no graves ante el OIC y/o ante la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción cuando se trate de la comisión de hechos delictuosos, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.⁸⁴

No obstante, derivado de las auditorías e investigaciones iniciadas en la ASF, el TFJA tiene un papel preponderante por cuanto hace lo siguiente:

⁸³ Es importante decir que dicha tesis de jurisprudencia 2a./J. 8/2008 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 596, con el rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA."

⁸⁴ Con reformas al 18 julio de 2016.

- El TFJFA promueve el procedimiento para iniciar el informe de presunta responsabilidad administrativa y la imposición de sanciones.
- El TFJFA impone las sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves.
- El TFJFA es la autoridad facultada para imponer las sanciones a los particulares vinculados a las faltas administrativas graves.
- El TFJFA determina la existencia de daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos.⁸⁵

No es óbice para lo anterior, que las resoluciones del Tribunal podrán ser recurridas por la ASF, en términos del recurso de revisión establecido en el artículo 104, fracción III de la CPEUM y 63 de la LFPCA.

e) Competencia para conocer las resoluciones del INAI en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares:

Mediante la exposición de motivos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPP), se externó la preocupación del legislador por proteger y preservar los derechos de intimidad, privacidad y protección de los datos personales que, derivado las prácticas tecnológicas modernas y la informática se materializa la posibilidad de solicitar y almacenar datos que se obtienen a través de las comunicaciones y acceder a ellos rápidamente. Los datos compilados y obtenidos que obren en bases de datos privadas permiten a quien los obtenga acceder a información que pertenece a la esfera privada de las personas; a aquella a la que sólo deben tener acceso el individuo o exclusivamente a aquellos a los que él autorice.⁸⁶

Dicha normatividad federal, tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, ya sean físicas o morales que lleven a cabo el tratamiento de datos, esto con la finalidad de respetar el consentimiento de los titulares, regular el tratamiento legítimo, controlado e informado de los datos obtenidos, para garantizar el derecho a la autodeterminación informativa de las

⁸⁵ Las que tienen por objeto resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos. También conocido como "procedimiento resarcitorio" o "procedimiento de responsabilidades resarcitorias".

⁸⁶ Exposición de motivos presentada por el grupo parlamentario del PRD, fecha 6 de septiembre de 2001.

personas. En ese sentido, corresponde al INAI vigilar la debida observancia de las disposiciones previstas en la Ley de la materia, supervisar el tratamiento de los datos obtenidos y hacer cumplir las obligaciones por parte de los particulares.

En esta rama, existen diversos procedimientos en los que el INAI es competente por ser la autoridad especializada en el sector, tal como ocurre con los procedimientos de protección de derechos, de verificación e imposición de sanciones, en cuya sustanciación se observarán las disposiciones contenidas en la LFPA y de acuerdo con la LFPDPPP contra de las resoluciones del INAI, los particulares podrán interponer juicio de nulidad ante el TFJA.⁸⁷

Visto lo anterior, sabemos que la competencia material del TFJA es amplia y también creciente, en este sentido podemos retomar las palabras de la Magistrada Gutiérrez (2014):

Hay que decir que la administración activa siempre está en un constante desarrollo y su interés de intervenir y regular las diversas actividades que surgen siempre va en incremento, y con ello su actuación en relación con los particulares, lo cual aumenta la posibilidad de afectar la esfera jurídica de estos, por lo que es necesario estar atentos al desarrollo de los actos administrativos para que, mediante las reformas legales respectivas, se incluyan en la competencia del Tribunal (pag.6).

Se puede aseverar que el TFJA, es el órgano jurisdiccional competente para conocer sobre la mayor cantidad de ramas especializadas del Derecho Administrativo, algunas de ellas por su naturaleza técnica y compleja llegan a entenderse como ramas fundamentales para el desarrollo del país, por lo que este OCA representa una entidad pública que está sujeta a un alto grado de transparencia, imparcialidad y especialidad por ser referente en la impartición de justicia administrativa.

Es por lo anterior, que se insiste en la definición que hemos propuesto del significativo acto administrativo, y la trascendencia de la valoración de los actos materialmente administrativos y que fue formulada en los términos siguientes:

⁸⁷ Se hace referencia a que el artículo 56 de la ley en cita señala que los particulares “podrán promover el juicio de nulidad”, lo que en sentido estricto implica que dicho juicio de nulidad es meramente una opción y no una obligación antes de promover el juicio de amparo.

La declaración externa de voluntad de una autoridad, que de manera coercible o declarativa y como producto de una actividad materialmente administrativa, crea, modifica, transfiere o extingue derechos u obligaciones y éste puede ser un medio unilateral de expresión de las decisiones o resoluciones del Estado. Los conceptos que integran nuestra definición deben ser analizados al tenor de los siguientes parámetros:

- **Autoridad.** - ente público facultado para dictar, ordenar o ejecutar actos de manera unilateral, causando efectos en una situación jurídica individual o colectiva. De ese modo, con independencia de su naturaleza formal, entendemos como autoridad a los diferentes órganos que integran la estructura orgánico constitucional de la federación, entidades federativas o municipios, considerando los entes de la Administración Pública, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos y los particulares cuando se considere que realicen actos de autoridad de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Amparo.
- **Actividad materialmente administrativa.** - función que realizan las autoridades para aplicar la ley y proveer su exacta observancia con la finalidad de llevar a cabo un proyecto, objetivo, propósito o hacer cumplir el interés general. Cabe destacar que el análisis detallado de la naturaleza material y formal de los actos será objeto de análisis en la presente investigación.
- **Coercible.** - se dice que un acto administrativo es coercible porque no requiere consentimiento de la parte afectada para producir efectos jurídicos e implica la posibilidad de su ejecución en caso de no cumplirse voluntariamente, sin que medie alguna instancia jurisdiccional.
- **Declarativo.** - aquellos actos administrativos que expresan la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos u obligaciones, sin que necesariamente contenga aparejada ejecución.
- **Unilateral.** - los actos administrativos son unilaterales por regla general, sin embargo, inicialmente puede tener tal carácter y posteriormente adquirir el

carácter de bilateral o multilateral al seguir el procedimiento contemplado para tal efecto.

- **Fines del Estado.** - debe entenderse como las necesidades públicas de interés general que debe satisfacer el Estado, las cuales generalmente se priorizan de acuerdo con las circunstancias del país, la época y el lugar.

Lo anterior, deja de manifiesto la exponenciación de los alcances del Derecho Administrativo, que se desdoblan y permean en la totalidad de la estructura orgánico-constitucional del Estado, por lo que en todo asunto debemos analizar la ontología el acto emitido, no así al emisor y ello constituye un cambio de paradigma en la que debe analizarse doctrinalmente el concepto en cuestión.

1.4.2 La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la impartición de justicia hiperespecializada en Derecho Administrativo.

Ahora bien, es cierto que el TFJA tiene una extensa competencia, empero esto no significa que sólo dicho Tribunal Federal agote todas y cada una de las ramas del Derecho Administrativo, pues los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación también juegan un papel relevante. En ese sentido, el artículo 52 de la Ley Orgánica del PJP⁸⁸ expresa que son competentes para conocer sobre:

- 1) legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; 2) contra normas generales⁸⁹ o contra

⁸⁸ Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y

VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁹ Por normas generales el artículo 107 de la Ley de Amparo establece que pueden entenderse, entre otras, como a) Los tratados internacionales de los cuales México sea parte; salvo aquellos en los que se reconozcan derechos humanos; b) Las leyes federales; c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; d) Las leyes de los Estados

actos u omisiones de autoridad administrativa; 3) contra leyes y disposiciones de observancia general en materia administrativa; 4) contra actos de autoridad distinta a la judicial; 5) contra actos de tribunales administrativos: 5) denuncias por incumplimiento de declaratorias generales de inconstitucionalidad respecto de normas generales en materia administrativa.

Adicionalmente, es necesario hacer énfasis en la competencia concurrente entre el TFJA y el PJF por cuanto hace a los actos administrativos de carácter general⁹⁰ y a la diferenciación específica tratándose de Reglamentos, los cuales sólo serán impugnables ante el PJF sin importar la materia o rama especializada. En ese orden de ideas, también resulta relevante analizar la competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa que, dada la complejidad y profundidad de la materia, han empezado a especializarse en los siguientes términos:

1) Juzgados de Distrito Especializados materia de Responsabilidad Ambiental.

Mediante el decreto que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales, publicado en el DOF el día 07 de junio de 2013, se ordenó la creación de los Juzgados de Distrito Especializados materia de Responsabilidad Ambiental, mismos que debieron establecerse en un plazo máximo de dos años contados a partir de su entrada en vigor, sin embargo, son los jueces en materia administrativa quienes siguen conociendo de la materia sin que exista evidencia sobre la capacitación especializada del personal en materia de

y del Distrito Federal; e) Los reglamentos federales; f) Los reglamentos locales; y g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general.

⁹⁰ Al efecto debe recordarse lo previsto por el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece que por actos administrativos de carácter general debe entenderse reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los anteriores y que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal.

normatividad ambiental pese a que así lo determina el artículo Tercero transitorio de dicho decreto.⁹¹

No está de más decir, que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental regula la responsabilidad que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales.

2) Juzgados de Distrito en materia administrativa especializados Competencia Económica, Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Estos juzgados especializados fueron creados como consecuencia de la reforma constitucional de junio de 2013, y entraron en funcionamiento por Acuerdo General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,⁹² publicado en el DOF el día 09 de agosto de 2013.

Son los Juzgados que atienden a una rama especializada del Derecho Administrativo, que se caracteriza por tratarse de servicios públicos de interés general que prestan los concesionarios al público con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Competencia Económica.

Dichas normas otorgan facultades al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos en este sector y su convergencia, los derechos de los usuarios y las audiencias, así como el proceso de competencia y libre concurrencia.

⁹¹ Al efecto puede precisarse que el 24 de mayo de 2017, la entonces Senadora Marcela Guerra Castillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Congreso General, presentó un punto de acuerdo por el cual la Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhortó respetuosamente al Consejero Presidente del Consejo de la Judicatura Federal a que en el ejercicio de sus facultades instara a la creación de Juzgados de Distrito Especializados en materia ambiental.

⁹² Acuerdo General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, y su transformación como Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción territorial en toda la República. A la conclusión de funciones de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y su transformación como Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción territorial en toda la República. Así como su domicilio, fecha de inicio de funcionamiento y a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los Órganos Jurisdiccionales indicados.

Es de suma relevancia decir que el estudioso del derecho debe estar atento a los criterios recientes en esta rama especializada en la que pueden o no ser competentes de acuerdo con el caso concreto, por ejemplo:

- **Juzgados de Distrito en materia Administrativa.**

Corresponde a los juzgados en materia administrativa conocer de los juicios de amparo en los que no se controvertan aspectos técnicos que por su complejidad requieran ser analizados por los órganos especializados, es decir, no requiere un estudio de interpretación técnica compleja cuando únicamente se impugne la inconstitucionalidad de la norma que deben observar los prestadores de los servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión, sin importar que es trate de una rama de derecho administrativo de alto nivel técnico.

- **Juzgados de Distrito en materia Administrativa especializados Competencia Económica, Telecomunicaciones y Radiodifusión.**

Es una posibilidad que corresponda conocer a estos juzgados especializados asuntos relacionados con la rama administrativa diversa a la de su especialización, esto con la finalidad de equilibrar las cargas de trabajo. No obstante, esta situación sólo puede actualizarse cuando así lo determine la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, facultado para modificar dicha competencia de maneral temporal con el objeto de compartir inventario con otros órganos jurisdiccionales del primer circuito.⁹³

Es por lo anterior que debemos prestar particular atención a las ramas especializadas del derecho administrativo, pues como hemos visto su despliegue y potencialización es sumamente extenso, por esa razón al estar en continua modernización y actualización. Además, es necesario advertir que en el plano constitucional, legal y jurisprudencial el derecho administrativo ha tenido una amplia y profunda exponenciación, lo que lleva a replantear la impartición de justicia administrativa por órganos especializados.

⁹³ Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Juzgados De Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito En Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión Y Telecomunicaciones, Con Residencia En El Distrito Federal. Pueden Conocer De Asuntos De Naturaleza Administrativa (Diversa A La De Su Especialización), Sólo Cuando Así Lo Determine La Comisión De Creación De Nuevos Órganos Del Consejo De La Judicatura Federal, Tesis: 1.1o.A.E.4 A (10a.).

1.5 La Potencialización del Derecho Administrativo Sancionador (DAS) y su aplicación por Órganos Constitucionales Autónomos.

Como se advirtió en el primer subtema, corresponde ahora abordar el estudio del DAS como parte de la actividad administrativa del Estado, que cobra relevancia por los nuevos alcances del derecho administrativo derivado de las recientes reformas, sobre todo en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Sistema Nacional Anticorrupción, en Telecomunicaciones y Competencia Económica y en materia de Protección de Datos de Particulares.

Una de las acepciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española para el significante “sanción” es la pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores, (2014) en ese mismo sentido, encontramos en el que el investigador Ulises Schmill Ordoñez (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f.), comenta que se trata de la consecuencia de un enunciado hipotético previsto en la norma jurídica, es decir, de un acto que impone un mal, daño, la privación de ciertos bienes o valores, o la imposición de ciertos perjuicios al sujeto infractor del ordenamiento normativo cuya finalidad es intimidar, retribuir o compensar el daño producido por el acto ilícito. En el derecho moderno es el Estado el que ejerce la imposición de dichas sanciones.

En un plano más delimitado, se dice que la “sanción administrativa” es el castigo que se impone al existir un acto ilícito o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo. En palabras de Alfonso Nava Negrete, la sanción administrativa es la consecuencia jurídica que se impone como castigo al infraccionar o trasgredir la normatividad administrativa, provocando un daño a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la legislación, sus objetivos pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo con el propósito de penar al infractor de la ley administrativa, que no la obedece o que no la cumple (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f.).

En ese tenor, vale la pena citar a un grupo de juristas mexicanos adscritos a la Universidad de Guanajuato y a la Universidad Autónoma de Querétaro, (Romero,

et al 2016) que conjuntaron esfuerzos para una obra literaria con un apartado en el que se analiza la imposición de las penas. Este grupo asegura que la sanción es:

El castigo que reciben los sujetos del derecho por la transgresión de la normativa jurídica e impuesta por las autoridades jurisdiccionales y/o administrativas está sujeto a principios y directrices establecidos con antelación al hecho punible e irregular y por las autoridades competentes. (pág. 137)

Es así que puede considerarse una forma de regular la conducta humana condicionándola a conducirse de cierta forma o asumir el castigo por su desobediencia, y que el Derecho Penal es una rama del derecho público relacionada con la facultad del estado de perseguir y sancionar la comisión de las conductas tipificadas como delitos, al Derecho Penal se le conoce como Derecho Criminal, dado que en la legislación penal se ubican los supuestos de comportamiento contrarios a la legalidad, son supuestos hipotéticos que los particulares debieran evitar para no ser sancionados.

Por lo anterior, resulta razonable explicar el Derecho Administrativo Sancionador bajo la perspectiva del *ius puniendi*, que incluso se le denominó en su origen Derecho Disciplinario, que en cierta forma destacaba la exigencia de la sociedad para sancionar también la conducta contraria a la norma por parte de los servidores públicos “disciplinándolos” y que los castigos no sólo se aplicaran a los particulares, así como la necesidad de seguir adecuadamente el procedimiento de responsabilidades administrativas para esclarecer las malas prácticas de aquellos funcionarios que actuaban fuera de la norma, en este sentido se dice que:

Si bien es cierto uno de los objetivos del Derecho Disciplinario será el interés general, también lo es que con base en él se busca justicia para el Estado y para el sujeto involucrado, entenderemos que dicha justicia es uno de los fines del Estado por tratarse de un reclamo ancestral de la sociedad, sin ella los individuos se encuentran a merced de la arbitrariedad de las autoridades, desconfiarán entre ellos mismos y si dicha justicia no baña cada uno de los procedimientos a los que el hombre se sujeta la venganza privada o la corrupción encuentran un nicho para desenvolverse, de aquí la importancia de que el procedimiento disciplinario cubra

requisitos sin los que no se pueda afectar al presunto infractor, pues de ellos no solo dependerán sus derechos sino el correcto desarrollo de la administración.

(...) hay que decir que los principios que rigen el procedimiento seguido a los servidores públicos ante la presunta comisión de una conducta infractora serán los de legalidad, tipicidad, culpabilidad, principio de proporcionalidad, de presunción de inocencia, de prescripción y de incompatibilidad non bis in ídem, dichos principios dotarán de validez y existencia al acto, cabe señalar que dichos principios son también principios de Derecho Penal y de ellos se auxilia el procedimiento disciplinario ya que ambos sistemas tienen por finalidad última ser una reacción efectiva frente a lo antijurídico. (Nuño, 2012, págs. 4-5)

En resumen, Gissela Morales Nuño, referente internacional para el tema que nos ocupa, señala que existen principios del DAS compatibles con el Derecho Penal, de allí la similitud entre ellos, entre los cuales se pueden desglosar en los siguientes: 1) Legalidad; 2) Tipicidad; 3) Culpabilidad; 4) Proporcionalidad; 5) Presunción de Inocencia; 6) Prescripción; 7) Non bis ídem; 8) In dubio pro reo; 9) Defensa; 10) Oportunidad; 11) Igualdad; 12) Imperio de la Ley; 13) Proceso sin dilaciones indebidas, y a pesar de estar de acuerdo con la perspectiva de esta jurista mexicana, es necesario resaltar que existen diversos criterios jurisprudenciales en los que se explica la aplicabilidad de dichos principios siempre y cuando exista una modulación específica.

En concordancia con lo anterior el jurista experto en Derecho Constitucional Gonzalo Sánchez de Tagle, explica la modulación a partir un nuevo paradigma en el modelo de estado regulador que prevé un parámetro diferenciado y dependiente de lo establecido directamente en la Constitución, al tenor de lo siguiente:

El estado regulador como concepto jurídico y político surge ante la necesidad de normar actividades económicas complejas que por su naturaleza son dinámicas y maleables. En ese sentido, comprende un diseño institucional de intervención en determinadas industrias que, dado el elevado interés público en su desarrollo, no se deja al libre mercado su autorregulación y, en determinados casos, tampoco a los poderes tradicionales del Estado. El estado regulador tiene como fundamento

constitucional, la rectoría económica del Estado, el desarrollo nacional y la máxima disfrute y garantía de los derechos humanos. (...)

El modelo de estado regulador comprende la convivencia del principio de legalidad, que a través de la actividad legislativa, formal y material, es la fuente de legitimación democrática en donde se realiza la rectoría económica del Estado y, los principios de eficiencia, planificación e innovación, que dispone que sean órganos especializados quienes materialicen los principios legalmente dispuestos, mediante la expedición de normas que por su naturaleza no podrían ser previstas por el legislador o que, dada su naturaleza maleable, serían obsoletas. A esto último la SCJN lo ha denominado competencia especializada o deferencia técnica.

Si bien es cierto que los órganos reguladores y las normas y actos que emitan se encuentran inmersas en el principio de subordinación jerárquica de leyes, también lo es que el principio de reserva de ley, que rige la facultad de dichos órganos por cuanto hace a la emisión de normas con carácter general, les es aplicable de manera diferenciada. Esto es, no se exige necesariamente la existencia de una ley formal y material para que el órgano regulador esté legitimado para emitir una norma general, sino que, frente a inactividad legislativa, puede emitir disposiciones válidas, tomando como parámetro de validez a la propia Constitución. Se trata de competencia originaria y no delegada.

La validez de las normas expedidas por los órganos reguladores no deriva necesariamente de la Ley, sino directamente de la Constitución. Razón por la cual, tampoco les son aplicables los principios que regulan la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo federal previstos en el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Su competencia regulatoria es de fuente constitucional y es independiente a la facultad legislativa y reglamentaria. Esto debido a que su propósito es la regulación de sectores altamente técnicos y especializados. Debido a ello, la propia Suprema Corte ha reconocido la constitucionalidad de los tipos administrativos en blanco, normados por los órganos reguladores (Sánchez de Tagle, 2018).

Cabe aclarar que lo anterior está basado en el contexto actual del Estado Regulador, es decir, directamente relacionado con la determinación de facultades constitucionales de los OCAS y la participación del Ejecutivo en ciertas cuestiones

técnicas especializadas, es decir, que de acuerdo con la realidad de cada época o contexto esto podría variar y no ser siempre de la misma manera.

Es importante para nosotros evidenciar en este trabajo de investigación como el DAS y los tipos administrativos en blanco, son líneas de actuación variantes e hiperespecializadas del derecho administrativo, de manera que su existencia depende del contexto del Estado Regulador, lo que incluso puede definirse como ramas del DA hiperespecializadas y temporales, o en constante evolución y desdoblamiento.

Pero ¿qué son los tipos administrativos en blanco? son aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, como figuras constitucionalmente válidas y debe considerarse una modulación específica del principio de legalidad exigido por nuestra norma suprema, ya que en este marco no se exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, en este sentido el principio de legalidad tiene una aplicación dual y diferenciada: 1) El principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta y 2) El principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo.⁹⁴

Ahora bien, de acuerdo con la Primera Sala de la SCJN el principio de legalidad es aplicable al derecho administrativo sancionador y de este derivan dos subprincipios: a) Reserva de Ley. El cual exige que una cierta materia sea desarrollada exclusivamente por la ley y no por otro instrumento y b) Tipicidad. Requiere una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. No obstante, ante la incorporación del modelo de Estado regulador se ha reconocido la facultad legislativa de establecer regímenes regulatorios complejos, con distintos contenidos normativos, en los que se pueden incluir esquemas de sanciones que han de exigir la modulación del principio de legalidad, de manera que:

⁹⁴ Véase la tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.), aislada de la Primera Sala de la SCJN "TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR.", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, Pag. 59.

1) No se debe exigir una absoluta reserva de ley y tipicidad, que obligue al legislador a establecer exhaustiva y completamente un esquema sancionatorio en un solo ordenamiento legal.

2) La modulación permite que la autoridad administrativa tenga la posibilidad de participar en el desarrollo de facultades normativas, cuando así lo disponga el legislador y siempre que se impida la arbitrariedad de la autoridad aplicadora.

3) Según sea el caso, es posible sancionar el incumplimiento de las obligaciones con multa, clausura o arresto e, inclusive, si la gravedad de la infracción lo amerita, se impondrá como castigo la suspensión, revocación, o cancelación de la concesión, permiso, licencia o autorización otorgada y esto no quebrantaría el principio de legalidad ni sus subprincipios de reserva de ley mínimo y de tipicidad, dado que la descripción de la conducta infractora y su sanción parten de la normatividad aplicable, luego entonces, el destinatario de la norma está en aptitud de prever la obligación a la que está vinculado y la sanción que puede resentir por infringir su deber.

Es por lo anterior que debemos prestar particular atención a las ramas especializadas del derecho administrativo, pues como hemos visto su constante desdoblamiento y potencialización es permanente, por esa razón al estar en continua modernización y actualización, es necesario advertir que en el plano constitucional, legal y jurisprudencial el derecho administrativo no ha dejado de expandirse, sobre todo en las últimas décadas, en las que ha tenido una amplia y profunda exponenciación, lo que lleva a replantear la impartición de justicia administrativa por órganos especializados, es por esa evolución histórico-normativa que se realiza en el siguiente capítulo el análisis del devenir del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que para nosotros es el máximo referente en materia de justicia administrativa.

CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y SU DEVENIR HISTÓRICO.

SUMARIO

2.1. El Control Jurisdiccional en el Derecho Administrativo 2.1.1. El Consejo de Estado Francés como origen de la especialización jurisdiccional del Derecho Administrativo. 2.2. Devenir Histórico-Normativo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 2.2.1. Análisis de la naturaleza constitucional del TFJA. 2.2.2. Análisis de la competencia material y estructural del TFJA; y su esquematización de la evolución orgánico-administrativa. 2.3. La multiplicidad de juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 2.4. El Sistema Nacional Anticorrupción, nuevo paradigma de actuación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2.1 El control jurisdiccional en el Derecho Administrativo.

Adelantábamos en el capítulo anterior la importancia de romper con el paradigma del estudio limitado sobre la tradicional división de poderes, pues ahora se debe considerar la nueva línea de actuación y estructura orgánico-constitucional del Estado Mexicano, así como la relevancia de los órganos constitucionales autónomos. Por ello, en este capítulo nos enfocaremos a la naturaleza del órgano jurisdiccional en materia administrativa por excelencia: el TFJA, el cual nos permite vislumbrar también la evolución normativa de la justicia fiscal-administrativa de nuestro país.

Como premisa fundamental, reiteramos que es necesario analizar los actos administrativos de conformidad con su naturaleza material y no así a criterios formales que atienden al órgano emisor, por ello, en este apartado ahondaremos en el control jurisdiccional, que puede ser ejercido por aquellos órganos facultados para llevar a cabo actos materialmente jurisdiccionales sin necesidad de estar integrados orgánicamente al PJP, tal es el caso del órgano jurisdiccional que motivó de manera primigenia este trabajo de investigación.

Así, Gómez (2002) menciona que las características fundamentales del control jurisdiccional son 1) Que puede aplicarse el derecho en el caso concreto pues el orden jurídico faculta a estos órgano con la potestad de resolver controversias emitiendo una resolución o sentencia y 2) Que puede entenderse en dos sentidos, ya sea como control de la constitucionalidad, esto es para analizar si determinados actos de autoridad se apegan al contenido puntual de la carta magna o al establecer si el referido acto no conculca las garantías individuales, o bien como

control de la legalidad, es decir, cuando en una determinada controversia se imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad al someter sus actos a la prueba de la revisión jurisdiccional.

Esto último, también forma parte de la función jurisdiccional de los tribunales de lo contencioso administrativos, puesto que, al interior del poder ejecutivo o fuera de él, se ocupan de velar por la conformidad de los actos de la administración con la ley a través de un procedimiento en forma de juicio dirimiendo una controversia.

Nos parece apropiada la aseveración del investigador y claramente manifiesta el reconocimiento de los tribunales administrativos como entes facultados para ejercer el control jurisdiccional. La afirmación anterior, es complementaria con el discurso sobre la justicia administrativa de la Magistrada Gutiérrez:

El Estado de Derecho implica sobre todo el sometimiento de las autoridades y los entes públicos al orden jurídico instituido, el cual previene que autoridades solamente pueden actuar en el marco de las competencias otorgadas. Sin embargo, en el despliegue de su actuación puede eventualmente apartarse de su ámbito competencial y lesionar la esfera jurídica de los gobernados, que frente al poder del Estado es tutelada por nuestro orden constitucional y legal.

La justicia administrativa, pues, no es sino el control constitucional y legal de los actos de la autoridad a través de los mecanismos legales, de los órganos y de los procedimientos instituidos en la ley; así como la defensa de los derechos de los particulares que pueden ser vulnerados por dichos actos, a fin de que estos obtengan la reparación de los daños ocasionados. (Gutiérrez M. Z., 2014)

Es por eso, que nosotros consideramos que para vivir dentro de un auténtico estado de derecho es fundamental la existencia de órganos autónomos que fungan como contrapeso en una nación democrática, más aún cuando éste es de carácter técnico y especializado. En ese sentido, para nosotros, lo mencionado con antelación es un factor fundamental para evitar impactos negativos en la justicia administrativa o desequilibrios de poder, logrando así una justa moderación en la distribución competencias del Poder Público en armonía con el Pacto Federal, que

nuestra sociedad reclama enérgicamente. En ese tenor, el investigador Jaime Araiza Velázquez asegura que:

En México, la experiencia cotidiana en los diversos ámbitos de lo social nos ratifica el encuentro constante con las acciones del Estado, con las acciones del poder administrador y sus instituciones de gobierno (...) ante tales realidades objetivas, cobra mayor relevancia la existencia de un control autónomo, independiente y pleno; y además que sea especializado para la defensa del derechos y de los derechos públicos subjetivos mediante la jurisdicción contencioso administrativa llevada a la práctica, a través de los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y por supuesto, independientes de las autoridades administrativas (2007, pág. 3).

Ahora bien, en un ámbito más específico, la CPEUM en sus artículos 73 fracción XXIX-H, establece que el TFJA es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y está a cargo; entre otras cosas, de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales e incluso en ciertos casos, a los particulares.

Tales premisas son retomadas en la Ley Orgánica del TFJA, que le reconoce como un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones. El origen y la consolidación de esta Ley Orgánica será analizada en este capítulo en líneas posteriores; no obstante, es importante decir que existen criterios jurisprudenciales sobre el tipo de control y jurisdicción plena con la que cuenta el TFJA, es decir, que no es sólo de simple anulación, si no que cuenta con plenas facultades para emitir una sentencia que defina, establezca y declare cuáles son los derechos subjetivos de las partes en el conflicto y, en su caso, está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, por lo que puede: 1) Declarar la existencia; 2) fijar el contenido y alcance de los derechos del inconforme y 3) Condenar a la administración pública a restablecer y hacer efectivos tales derechos. Luego entonces, puede obligar a la autoridad al cumplimiento de una obligación a favor del administrado, siempre en aptitud de evaluar la ponderación y análisis de todo acto de autoridad pues

incondicionalmente deberá estar siempre sujeto al escrutinio y control jurisdiccional.⁹⁵

Además, es importante recordar que, con la reforma constitucional de 2015 se le reconocieron expresamente facultades al Tribunal para imponer sanciones administrativas, las cuales se perfeccionaron con las reformas legales para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2016, destacando entre ellas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas; por lo que ahora el tribunal está facultado para sustanciar el procedimiento e imponer las sanciones a los servidores públicos y particulares, en su modalidad de personas físicas o jurídicas colectivas, por incurrir en hechos de corrupción y/o actualizarse las causales de responsabilidades administrativas señaladas en dicho ordenamiento y en leyes especiales. Al ser un tema de amplio análisis y crítica, por ahora solo mencionaremos, ya que en párrafos siguientes ahondaremos sobre este apartado.

Luego entonces, consideramos que el TFJA representa y materializa la evolución de la justicia administrativa en nuestro país, pues en su papel como órgano jurisdiccional ha consolidado su existencia autónoma y ha mantenido su constante crecimiento en aras de cumplimentar con su función contenciosa administrativa en un México en constantes cambios. Bajo tales premisas, es momento de realizar un análisis cronológico sobre el devenir de la justicia administrativa, con la finalidad de contar con antecedentes claros y de esa forma destacar la importancia de contar con instituciones que con el paso del tiempo se han erigido como especializadas y autónomas.

Por todo lo anterior, este capítulo tiene como objetivo fundamental conocer la historia de una institución de gran relevancia para la justicia administrativa en México, pues consideramos relevante conocer el contexto de su desarrollo, evolución normativa por ende competencial, con la finalidad de continuar su

⁹⁵ Criterio contenido en la Tesis I.4o.A.452 A, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Diciembre de 2004, Pag. 1466, de rubro "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO ÓRGANO DE PLENA JURISDICCIÓN. ALCANCE DE SUS RESOLUCIONES EN LA MATERIA DE PROPIEDAD INDUSTRIAL O DERECHO MARCARIO".

perfeccionamiento y construir órganos gubernamentales cada vez más eficaces y transparentes.

2.1.1 El Consejo de Estado Francés como origen de la especialización jurisdiccional del Derecho Administrativo.

Es necesario desde ahora, mencionar que la construcción de este apartado originó un análisis sobre diversos tratadistas que relataron la historia de la Doctrina Francesa, y en dicho análisis se identificaron los siguientes parámetros: en primer lugar, existen constantes referencias a la misma bibliografía, o bien, los datos son de características iguales o muy similares, en segundo lugar, se reconoció que los autores tienen un consenso por cuanto hace a la cuestión histórica, ya que en mayor o menor medida y precisión hacen referencia a los mismos eventos o fechas importantes.

Por todo ello, se estimó pertinente analizar las fuentes primigenias y acudir a la plataforma digital del *Conseil D'État* o cuya traducción está disponible en español como: Consejo de Estado y la Jurisdicción Administrativa Francesa y que constituye el hilo conductor de este subtema. En ese sentido y, de acuerdo con el apartado: “Nacimiento y evolución” de esa plataforma digital gubernamental, fue en 1790 que la Asamblea Constituyente de Francia puso en práctica la flexibilización de su estricta teoría de la separación de poderes e hizo que la administración ya no estuviera sujeta a la autoridad judicial, lo cual fue preparando el contexto para que en 1799⁹⁶ por mandato de la Constitución del Año VIII y por decreto del Cónsul Napoleón Bonaparte se instaurara formalmente el Consejo de Estado Francés, al cual se le otorgaron:

- 1) Funciones Administrativas: como órgano encargado de la redacción de leyes (iniciativas) y textos jurídicos de alta relevancia (por ejemplo: los reglamentos de la administración).
- 2) Funciones Litigiosas: con la facultad de sustanciar y resolver las disputas relacionadas con la administración (Conseil D'État , 2019).

⁹⁶ En el Primer Imperio (1799-1814) se desarrollaron los Códigos Napoleónicos, bajo el mando de los tres cónsules: Bonaparte, Cambacères y Lebrun.

Ahora bien, en la segunda república o imperio, también conocido como el período de la restauración, el Consejo de Estado se apuntaló como órgano con reconocimiento constitucional y en una primera etapa con una estructura de justicia delegada⁹⁷ ya que se juzgó “en nombre del pueblo francés” y posteriormente en 1852 Napoleón III, restaura la justicia retenida.⁹⁸ Por otro lado, doctrinalmente, se dice que:

Fue durante el segundo imperio cuando el Consejo de Estado adquirió mayor independencia y autoridad. El 2 de noviembre de 1864 se expidió un decreto que amplió el recurso por exceso de poder. El decreto de 2 de noviembre de 1865 reorganizó los consejos de Prefectura, creados en la Constitución del año VIII, como jurisdicciones de atribución, e incluyó el procedimiento a seguir ante ellos (Vázquez, 1996, pág. 167).

En ese sentido, es importante recalcar que, de acuerdo con la reseña histórica del propio Consejo, se reconoce una evolución preponderante en la jurisprudencia que sustentó nuevos criterios en el derecho administrativo. Posteriormente, en la tercera república se dio la estructura actual del Consejo, tras la publicación de la ley del 24 de mayo de 1872, Nettel (2013) afirma que:

Bajo la premisa de que el juez administrativo es el juez de la administración, se concentra la atribución de facultades jurisdiccionales a los jueces administrativos, sustituyéndose así el sistema de justicia retenida por el de justicia delegada, superando el carácter de simples decisiones del Consejo de Estado y de los consejos de prefecturas. En este periodo se configura la dualidad de la jurisdicción, que bajo la autoridad de un Consejo de Estado totalmente independiente del Poder Judicial cuenta incluso con un tribunal de casación (pág. 20).

⁹⁷ La justicia o jurisdicción delegada es una forma de control de la legalidad de los actos que emanan del Ejecutivo Federal, mediante este sistema los actos recurridos serán analizados por un órgano diverso a la propia administración “delegando” esta función en los órganos jurisdiccionales conocidos como Tribunales Contencioso-Administrativos.

⁹⁸ La justicia o jurisdicción retenida es otra forma del control del Poder Ejecutivo, es aquel sistema en que la decisión de los casos contenciosos se encomienda a los órganos directos de la administración, es decir, que ante la revisión de los recursos administrativos se estudian y resuelven por el mismo órgano que lo emitió o bien el superior jerárquico. En ese sentido, la jurisprudencia mexicana retoma la crítica al respecto: “Este sistema fue criticado por dos razones sustanciales, porque el órgano administrativo carecía de capacidad intelectual para apreciar los temas de legalidad, dado que no siempre era un profesionista en derecho quien revisaba los actos de autoridad, y además porque era frecuente que el acto ejecutado por el inferior había sido ordenado por el superior, quien de esta manera al revisar era juez y parte por lo que carecía de imparcialidad” (Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Diciembre de 1993, Pág. 896.)

Bajo tal ordenamiento normativo, se crearon las secciones del Consejo, que con el paso del tiempo aumentaron su número y cambiaron de nombre, sin embargo, la estructura se conserva aún en la actualidad de la siguiente manera: 1) Sección interior, 2) Sección de finanzas, 3) Sección de obras públicas, 4) Sección litigiosa. 5) Sección social,⁹⁹ y 6) Sección administración.¹⁰⁰

Fue después de la segunda guerra mundial que la justicia administrativa en Francia tuvo un impulso importante, pues en 1953 se crearon los tribunales administrativos los cuales se consideraron jueces de litigio administrativo de primera instancia y el Consejo de Estado mantuvo una jurisdicción de primer y último recurso únicamente en los casos más destacados. En nuestra opinión, estos hechos, son el origen de la verdadera justicia administrativa especializada, que a través de los estudios jurídicos de alta complejidad y atendiendo la petición del particular en contra de la administración, pronto tuvieron aceptación general y se distinguieron como expertos en menesteres de carácter técnico.

El Consejo recibió reconocimiento también en la Constitución de 1958 y acrecentó sus atribuciones, es decir, tuvo avances destacados en el sector legislativo, en el sentido de consolidarse como asesor de los proyectos de ley, de los cuales debía emitir una opinión y ser consultado obligatoriamente. Ahora bien, cabe decir que de acuerdo con la sección “Su historia, su herencia” del Consejo de Estado Francés:

Los decretos del 30 de julio de 1963 reforzaron el rol consultivo y de experto legal del Consejo de Estado, al crear un comité de informes y estudios. Pero la innovación esencial fue la "doble asignación" de los miembros, tanto a una sección administrativa como a la sección de litigios, para evitar que los jueces sufran una falta de conocimiento de las realidades de la administración. Esta doble asignación no se ha cuestionado desde entonces, independientemente de los ajustes sucesivos realizados en el funcionamiento de la institución (Conseil D'État, 2019).

Posteriormente con la ley del 31 de diciembre de 1987 se crearon los tribunales administrativos de apelación, por lo que el Consejo se convirtió en una

⁹⁹ Creada en 1880, antes conocida como Sección de legislación y que cambió de nombre en 1946.

¹⁰⁰ Creada en el año de 2008 por decreto 225 del 6 de marzo. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018217481&dateTexte>

especie de juez de casación. La última modificación relevante en la estructura del Consejo fue en 2008, en la que se establecieron cambios relacionados con el crecimiento en el número de las secciones, es decir, con la creación de la sección de administración, la cual es responsable de los contratos públicos y los dominios, también se encarga de examinar los textos relativos a la defensa nacional y se ocupa de las cuestiones en materia de organización del estado.

Hoy el Consejo de Estado asesora, juzga y administra: 1) Asesora porque sus dictámenes son de carácter obligatorio en el proceso de elaboración de una ley y decreto-ley, así también se cerciora de la conformidad a derecho del proyecto de norma que examina; 2) Juzga porque se erige como juez supremo de casación de las sentencias de primera instancia (tribunales administrativos) y de segunda instancia (tribunales de apelación) y 3) Tiene a su cargo la gestión de los 8 tribunales administrativos de apelación, los 42 tribunales administrativos y el Tribunal Nacional del Derecho de Asilo, en primer término en lo referente a los recursos humanos, y en segundo plano administra también la coordinación de materiales, sistemas de información, comunicación, archivo y biblioteca (Conseil D'État, 2019).

Como conclusión de este apartado podemos decir que el Consejo de Estado Francés resultó punta de lanza para el resto de los sistemas jurídico-administrativos en el mundo, y si bien es cierto que tuvo vaivenes entre la justicia retenida que implica un sistema en el que las controversias se decidían de manera centralizada y exclusiva por el Poder Ejecutivo, también lo es que a través del tiempo y de la experiencia, el Consejo se instauró como una institución de justicia delegada, lo cual implica el reconocimiento de la autonomía de los órganos jurisdiccionales ante los que se recurren los actos administrativos, considerando también sus facultades para emitir sus fallos y la independencia de la estructura normativa del Ejecutivo.

2.2 Devenir Histórico-Normativo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Es preciso apuntar que la consolidación del TFJA tuvo un desarrollo e impacto paralelo a través de dos vertientes, por un lado mediante la asignación de su competencia material, ya fuera en la regulación orgánica o en leyes especiales;

en segundo lugar mediante la consolidación de una estructura mucho más amplia que se ha materializado en su crecimiento, es decir, en el aumento del número de magistrados, de salas y secciones, lo cual quedará precisado en la Tabla 6 de este subtema.

De ese modo, se expondrán los temas de este apartado en los siguientes ejes: 1) Análisis de la naturaleza constitucional del TFJA; 2) Análisis de la competencia material y estructural del TFJA y su esquematización de la evolución orgánico-administrativa, de tal suerte que sea obvia su especialización.

2.2.1. Análisis de la naturaleza constitucional del TFJA.

Avanzando con nuestro razonamiento inicial, es necesario reconocer que la constitucionalidad del TFJA siempre estuvo en duda, la cuestión de la controversia se basó en la falta de una existencia expresa en la Carta Magna para su creación. Al respecto, cobra relevancia la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal¹⁰¹ en la que se intentó dar claridad sobre la naturaleza de dicho órgano jurisdiccional, y mediante una breve explicación se defendió que el Tribunal estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, actuando en su representación a través del sistema del control de legalidad de la justicia delegada, lo cual no implicaría un ataque a los principios de separación de poderes.

Conviene subrayar que entre las discusiones en el diario de debates se “consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia” (Fraga, 1934). Tales discusiones durante el proceso legislativo trascendieron a la existencia misma de la Ley, la cual, por estas cuestiones, estuvo vigente desde el primero de enero de 1937 hasta el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1938, el cual entró en vigor el primero de enero de 1939, por lo que en menos de dos años se abrogó la Ley de Justicia Fiscal dejando nuevamente en controversia la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁰¹ Publicada en el DOF el 31 de agosto de 1936.

Ahora bien, en continuación con la cronología podemos retomar las palabras de la Dra. Gutiérrez (2014) sobre las controversias sobre la inconstitucionalidad del entonces TFF, nos dice que:

Tal debate se resolvió con la reforma constitucional de 1946 que modificó el artículo 104, mediante el cual se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos en contra de las sentencias de los tribunales administrativos, siempre que estos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con lo cual indirectamente se otorgó de autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación. Pero fue con la reforma de 1968 al precepto constitucional citado que se estableció en forma directa y definitiva la constitucionalidad y autonomía de ese Tribunal al preverse la facultad del legislador federal para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública (págs. 1-2).

Consideramos que el periodo entre 1968 y el año 2000, a pesar de no haber consenso al respecto, tampoco se cuestionó gravemente la constitucionalidad del Tribunal, sino que sirvió para que mediante sus fallos técnicos y especializados se diera a conocer como órgano objetivo, transparente y de plena autonomía. Así, su devenir normativo se estableció en los Códigos Fiscales donde se seguía previendo su estructura y funcionamiento, atravesándose también la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, buscó la homologación de los procedimientos por los cuales los entes de la Administración Pública Federal emitieran sus actos, lo que dio estructura a los elementos y requisitos para emitir un acto administrativo y que proporcionan certeza y seguridad jurídica.

Es de destacarse que durante los sexenios correspondientes a los años 2000-2018, la constitucionalidad del Tribunal fue adquiriendo mayor relevancia y notoriedad en su incorporación a la estructura orgánico-constitucional del Estado Mexicano como un ente de impresiones positivas, lo cual abonó para consolidarlo como un órgano constitucional autónomo. En ese tenor, consideramos que su consolidación con el reconocimiento de especialización indiscutible se dio con la reforma constitucional de 2015, con la que: 1) Dicho tribunal tuvo un reconocimiento expreso en la Constitución; 2) Los artículos transitorios de esa reforma reconocieron

expresamente su autonomía presupuesta;¹⁰² y 3) Se consolidaron sus facultades en materia de responsabilidades administrativas, incluso para imponer sanciones a particulares en un contexto social que demanda el combate a la corrupción. Un claro ejemplo de las aseveraciones anteriores es el hecho de ser parte integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, del cual hablaremos más adelante.

Aunado a lo anterior, cabe recordar que los órganos constitucionales autónomos; en palabras del Dr. Filiberto Valentín Ugalde Calderón, que en su calidad de Coordinador técnico en la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, son “órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos (Ugalde, 2010).

En ese sentido, se pronuncia la Dra. Laura Isabel Guerra Reyes, sobre la naturaleza de los OCAS, lo cuales a su parecer desempeñan funciones que reflejan la realidad del texto de nuestra Carta Magna:

(...) esta formulación doctrinal contrasta con la concepción clásica de los tres Poderes de la Unión como únicos depositarios del poder soberano y las funciones del Estado Mexicano, sin embargo, debido al dinamismo y dialéctica en la evolución del Derecho administrativo y constitucional contemporáneo, estimamos que esta concepción e interpretación de la distribución de funciones del poder público, puede reflejar de mejor manera la realidad del texto constitucional vigente, que está en una constante evolución y alejamiento del principio rígido de la división de poderes. (...) son personas de Derecho público que forman parte del Estado Mexicano y debe atenderse a la naturaleza de su función para determinar exactamente su naturaleza jurídica. Así las cosas, podemos calificarlos como entes a los que las Constitución atribuye un conjunto de competencias a través de los cuales el Estado ejerce su poder, independientemente de las tres funciones tradicionales. Es una entidad atípica que forma parte del Estado y no se encuentra sujeta a los controles propios de la administración pública (Guerra, 2014).

¹⁰² Véase el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015.

De lo anterior, se entiende que dichos órganos surgen como resultado de las diversas reformas constitucionales con la finalidad de modernizar el ejercicio de la actividad administrativa del Estado, lo que representa una evolución de la teoría tradicional de la división de poderes para transformarse en una teoría dinámica y flexible que acepta la división del poder en funciones o actividades, en aras de una reorganización estructural para lograr un equilibrio respecto de una distribución de competencias del Poder Público, tal como lo estudiamos en el Capítulo anterior.

Luego entonces, si los OCAS son independientes a cualquiera de los Poderes de la Unión y con paridad de rango, se puede afirmar que conforman una relación de coordinación para lograr eficacia en su actuar. Adicionalmente, son portadores de encargos prioritarios cuya finalidad es obtener una mayor agilidad, especialización y transparencia en la ejecución de las funciones del Estado Mexicano y por tanto en la impartición de justicia,¹⁰³ en resumen sus características son las siguientes:

- Su fundamento estructural es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Gozan de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios respecto de sus normas de funcionamiento internas, pero en concordancia con el sistema jurídico mexicano.
- Fueron creados para la realización de un encargo prioritario, prestación de servicios y actividades técnicas-especializadas que le corresponden al Estado, las cuales son de interés general.
- No están adscritos orgánicamente a alguno de los tres poderes tradicionales y en consecuencia dictan sus resoluciones con independencia.
- Las Entidades Federativas pueden crear sus Órganos Autónomos, puesto que no está expresamente prohibido en la Constitución Federal.¹⁰⁴

¹⁰³ Resolución de la Controversia Constitucional 32/2015, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁰⁴ Lo anterior, tiene directa relación con la tesis jurisprudencial 13/2008 del Tribunal Pleno, Novena Época, de rubro: ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS RÉGIMENES LOCALES. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos

A todo esto, vale la pena cuestionarnos ¿cuáles son las implicaciones de que el TFJA sea un OCA? Es para nosotros de suma relevancia y trascendencia dicho carácter, pues consideramos que para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal consolidarse como un OCA implica el merecido reconocimiento como ente del Estado Mexicano que cuenta con un poder público independiente a los depositarios tradicionales, implica también el respeto irrestricto de su autonomía, lo cual le permite participar en encargo funciones coyunturales de una manera más transparente, especializada y con alto nivel técnico, lo que permite cumplir su cometido constitucional y contar con medios de defensa para los gobernados que estimen que sus derechos son vulnerados y que deseen controvertirlos. Lo anterior, es un “deber ser” para un auténtico estado de Derecho.

2.2.2 Análisis de la competencia material y estructural del TFJA; y su esquematización de la evolución orgánico-administrativa.

Derivado de las consideraciones que anteceden, conviene realizar un análisis integral y sistematizado que permita vislumbrar de forma cronológica la competencia del multicitado Tribunal, así como evidenciar el aumento estructural del mismo, lo cual puede observarse en el siguiente esquema:

Tabla 6. Evolución normativa y competencial del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

AÑO	DISPOSICIÓN NORMATIVA	COMPETENCIA	ESTRUCTURA ORGÁNICA
Modelo cerrado de desarrollo			
1936	Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el DOF el 31 de agosto de 1936.	Asuntos fiscales: resoluciones, créditos, sanciones por infracciones a las leyes fiscales, responsabilidades administrativas en materia fiscal, negativas de	15 Magistrados, uno de ellos era el presidente del Tribunal que funcionaba en Pleno, y en 5 Salas de 3 Magistrados cada una (art. 2).

autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

		devoluciones, derechos y aprovechamientos, PAE, prescripciones, juicios de lesividad (art.14).	
1938	Ley tendiente a procurar el rápido despacho de asuntos pendientes en el Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el DOF el 15 de febrero de 1938.	Asuntos que al extinguirse el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta hayan estado pendientes de resolución (art. 1).	
1938	Código Fiscal de la Federación, publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1938. ¹⁰⁵	Denominada fase contenciosa del procedimiento tributario. Asuntos fiscales: resoluciones, créditos, sanciones por infracciones a las leyes fiscales, responsabilidades administrativas en materia fiscal, negativas de devoluciones, derechos y aprovechamientos, PAE, prescripciones, juicios de lesividad (art. 160).	15 Magistrados, uno de ellos era el presidente del Tribunal que funcionaba en Pleno, y en 5 Salas de 3 Magistrados cada una (art. 147).
1942	Ley de Depuración de créditos, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1941.	Deroga todas las disposiciones legales que atribúan competencia a tribunales distintos al TFF Expropiaciones y adeudos por pensiones civiles y militares. (art. 1° y 3-13).	
1943	Ley de Instituciones de Fianzas, publicada en el DOF el 12 de mayo de 1943.	En contra de la resolución recaída al recurso de reclamación interpuesto por una afianzadora en contra del requerimiento de pago.	
1944	Ley del Seguro Social, publicada en el DOF el 19 de enero de 1943; y reformas al artículo 135 de 24 de noviembre de 1944.	Las aportaciones de seguridad social se califican de fiscales, liquidaciones de cuotas, intereses moratorios y capitales constitutivos.	

¹⁰⁵ Una parte era sustantiva y la otra adjetiva, una primera parte regulaba la relación entre el contribuyente y el fisco federal, y una segunda, la dedicaba al juicio de nulidad y la organización del Tribunal.

El modelo de desarrollo estabilizador (1946-1970) La ONU, la OEA y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)			
1946	Reformas al CFF, publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 1946.	Asuntos fiscales del Distrito Federal.	21 Magistrados y funcionaba en Pleno y 7 salas de 3 Magistrados cada una. (Art. 147).
1954	Ley Federal de Instituciones de Finanzas, 95 bis publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1953.	Inconformidades contra los requerimientos de pago efectuados por autoridades a favor de la Tesorería de la Federación.	
1962	CFF, artículo 160 f fracciones VIII y IX. Publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1961.	Pensiones y demás aportaciones sociales, jerarquía y antigüedad en materia del ISSFAM. Cumplimiento de contratos de obras públicas.	
1966	Reforma constitucional, publicada en el DOF el 25 de octubre de 1967.	Reconocimiento para que mediante leyes federales se creen tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Procedía recurso de revisión ante la SCJN.	
1967	Ley del ISSSTE	Pensiones civiles con cargo al ISSSTE	
1967	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada el 19 de enero de 1967.	Por resoluciones dictadas por autoridades federales, del DF u organismos fiscales autónomos. (artículo 22, fracción I). Resoluciones derivadas de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (artículo 22, fracción VIII).	22 magistrados y actuaba en Pleno o en salas (art. 2). ¹⁰⁶
El modelo del Desarrollo Compartido (1970-1982); La Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y el nuevo orden económico internacional y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)			

¹⁰⁶ Hasta antes de la expedición de la LOTFF en 1967, el presidente del tribunal también integraba sala.

1971	Reformas a la LOTFF publicadas en el DOF el 29 de diciembre de 1971	Sólo multas fiscales del DF (creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Depto. del DF)	
1972	Ley del INFONAVIT, artículo 54, publicada el 24 de abril de 1972.	Controversias entre el Instituto y los Patrones	
1978	<p>Segunda LOTFF y reformas al CFF (procedimiento), ambas publicadas el 02 de febrero de 1978.</p> <p>Regionalización del Tribunal (artículo 21) dividido en 11 regiones con competencia por razón de territorio integrado por 13 salas Regionales.</p> <p>Se crea la Sala Superior conformada por 9 Magistrados (artículo 11) con facultades para estudiar el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales, conflictos competenciales y establecer reglas para la distribución de los asuntos. (artículo 15, fracciones II, V y VI).</p>		
1979	Reformas a la LOTFF de 31 de diciembre de 1979.	Se suprime la competencia del Tribunal para conocer de resoluciones fiscales del Departamento del DF.	
EL MODELO NEOLIBERAL Y LA ECONOMÍA ABIERTA (1982-1986) El modelo económico semiliberal y el acuerdo sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT)			
1980	Reformas a la Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público, 30 de diciembre de 1980.	Las responsabilidades por infracciones a la ley, directas o solidarias tenían el carácter de créditos fiscales. (arts. 46 y 47).	
1982	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 31 de diciembre de 1982.	Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el recurso es considerado como optativo.	
1986	Ley reglamentaria del artículo 131 de la CPEUM, publicada el 13 de enero de 1986.	Contra las resoluciones o actos administrativos definitivos que determinen cuotas compensatorias o las apliquen. Artículo 24. (recurso de revisión obligatorio).	
1988	Reformas a la LOTFF y al CFF de 5 de enero de 1988.	Sólo los asuntos con características especiales son competencia de la Sala Superior (artículo 239 Bis del CFF); Las Salas Regionales son	Cada región contaba con una sala, con excepción de la región Metropolitana donde hubo 6 y 2 en Hidalgo. (artículo 22 de la LOTFF).

		<p>competentes para conocer de responsabilidades de los servidores públicos de la federación o del Departamento del Distrito Federal y sus organismos públicos descentralizados. (artículo 23 fracción VIII LOTFFF).</p> <p>Requerimientos de pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros (artículo 23 fracción IX de la LOTFF).</p> <p>Se suprime a la Sala Superior la competencia para revisar las resoluciones de las Salas Regionales en virtud de una simplificación administrativa.</p>	
El modelo neoliberal 1988-1994, el TLCAN, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y los Tratados para evitar la doble tributación			
1990	Ley de Coordinación Fiscal, adición del artículo 11-A.	Contra las resoluciones al Recurso de Inconformidad dictadas por la SHCP en las que conforme al interesado se dé el incumplimiento de las disposiciones del SNCF, (en el año 2000 se adiciona las de coordinación en materia de derecho o de adquisición de inmuebles)	
1993	Ley de Comercio Exterior, art. 94 y 95, publicada el 27 de julio de 1993.	Todas las materias reguladas en el artículo 94 como cuotas compensatorias y certificados de origen (recurso de revisión obligatorio)	

1994	<p>Reformas a la LOTFF de 10 de enero de 1994.</p> <p>Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el 04 de agosto de 1994.</p>	<p>Reparación del daño a cargo del Estado (responsabilidad solidaria directa del estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos) artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <p>Controversias de resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes (art. 83).</p>	
La influencia del Derecho Internacional en el modelo de desarrollo liberal Zedillista (1994-2000)			
1995	<p>LOTFF publicada el 15 de diciembre de 1995.</p>	<p>Competencia y funciones específicas para las Secciones de Sala Superior (artículo 20 de la LOTFF),</p> <p>Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, tratados o acuerdos para evitar doble tributación.</p>	<p>La Sala Superior se compuso por 11 Magistrados de entre los cuales se eligió al presidente del Tribunal. (Artículo 12 de la LOTFF).</p> <p>Se previó que las secciones de Sala Superior contarán con 5 Magistrados, entre los cuales se eligió a los presidentes de cada sección. (artículo 17 de la LOTFF).</p>
1996	<p>Ley Aduanera de 15 de diciembre de 1996, artículo 203.</p>	<p>En contra de las resoluciones definitivas que dictan las autoridades</p>	

		aduaneras (recurso de revisión optativo)	
1996	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 23 de mayo de 1996.	Sanciones impuestas por la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro.	
1997	Reformas al Estatuto de Gobierno del DF, de 4 de diciembre de 1997, artículo 93.	Deroga la materia de responsabilidades de los servidores públicos del DF y se le otorgan al Tribunal Contencioso Administrativo Local.	
La oposición como Gobierno, “el cambio y la continuidad”, las reformas a diversas disposiciones fiscales incluyendo a la LOTFF publicadas el 31 de diciembre de 2000, por la cual se previó el cambio de denominación de TFF a TFJFyA.			
2000	LFPFA, art. 1 y 83, reformas de 19 de abril de 2000.	Aquellas resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente de carácter administrativo en términos de la ley. Negativa ficta de cualquier autoridad administrativa y no sólo fiscal.	
	LFPFA con reformas de 30 de mayo de 2000.	Contra resoluciones de organismos descentralizados federales, de los servicios prestados en manera exclusiva, contratos que sólo se pueden celebrar con éstos.	
	Ley de Fiscalización Superior de la Federación, reformas del 29 de diciembre de 2000 al artículo 59.	Contra las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación procede el recurso de reconsideración (15 días) o el juicio de nulidad ante el Tribunal	
	LOTFF reformas publicadas el 31 de diciembre del 2000.	Resolver en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conocer de	Cambió la denominación del Tribunal a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (art. décimo Primero, Fracción

		<p>las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materias que eran competencia del tribunal.</p>	<p>III de las Disposiciones Transitorias de la LOTFF). Se facultó a la Sala superior para determinar la competencia y jurisdicción de salas regionales se (art. 28) y conocieron de los juicios por razón de territorio donde se encontraba la autoridad demandada (art. 31).</p>
	<p>CFF, reformas publicadas el 31 de diciembre de 2000.</p>	<p>Cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo", se prevén diversas disposiciones relacionadas con el procedimiento, entre las que destacan: condenar el cumplimiento de una obligación, solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado y facultad al Pleno de la Sala Superior para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.</p>	
2001	<p>LOTFJFA reformas al art. 11</p>	<p>Se agregan fracciones relativas a las resoluciones aludidas en la LFPA; se menciona literalmente las resoluciones negativas expresas o fictas y el art. 20 señala los Tratados y Convenios Internacionales en materia comercial para evitar la doble tributación.</p>	
	<p>Ley de Sociedades de Inversión publicada en el 4 de junio de 2001.</p>	<p>Le es aplicable la LFPA en materia de notificaciones, recursos y ejecución de las</p>	

		sanciones administrativas (art. 3).	
	Ley de Ahorro y Crédito Popular de 2001, de 4 de junio de 2001.	Le es aplicable la LFPA y su recurso de revisión (art. 8)	
2003	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 10 de abril de 2003.	En caso de controversias de carácter administrativo derivadas de su aplicación (art. 80).	
	Acuerdo G/34/2003 Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el DOF el 19 de diciembre de 2003.	Sin cambios en la competencia material.	División en 20 regiones en el territorio nacional que albergaron 36 salas regionales.
2004	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	Primero reclamación ante el Tribunal conforme a lo establecido en la LFPA, si la resolución le es contraria al afectado puede impugnarla por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal (responsabilidad objetiva y directa y no supletoria). (arts. 18 y 24).	
	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el DOF el 01 de diciembre de 2005.	Actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión al primer acto de aplicación.	
2006	Reformas al artículo 73 XXIX-H constitucional, publicada en el DOF el 04 de diciembre de 2006.	Para imponer sanciones en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos	

2007	Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Los artículos 14 y 15 unifican la competencia material que se encontraba dispersa en diversas disposiciones normativas y hace énfasis en el procedimiento especial para la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Se integró por la Sala Superior, Salas Regionales y la Junta de Gobierno y Administración (art. 2).
La especialización, vía sumaria y el juicio en línea como instrumentos para impartir justicia pronta y expedita.			
2008	Acuerdo G/17/2008, mediante el cual se crea una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, publicado en el DOF el 24 de marzo de 2008.	Tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual.	Se adicionó al artículo 24 Bis del RITFJA para crear una Sala Especializada en Propiedad Intelectual con competencia en todo el territorio nacional, mediante el diverso Acuerdo G/JGA/72/2008; se establece como fecha de inicio de funciones de esta Sala el 5 de enero de 2009.
2010	Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 10 de diciembre de 2010.	Se establecen los lineamientos y características especiales del juicio en línea y del juicio en la vía sumaria.	
2011	Acuerdo publicado en el DOF el 21 de junio de 2011, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del TFJFA.	Se crea la Sala Especializada en Juicios en Línea, con competencia exclusiva para conocer en todo el territorio nacional, de los juicios en línea y en la vía tradicional cuando así corresponda.	Se previó que las Salas del Tribunal tuvieran el carácter de: -Regionales, -Especializadas - Auxiliares (art. 2).

	Acuerdo G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23 y se deroga el artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y acuerdo SS/2/2012 de 8 de febrero de 2012.	Competencia para tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII, XIV, penúltimo y último párrafos del artículo 14 de la LOTFJFA, dictadas por los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, aun cuando cambien de denominación, surjan otras distintas o desaparezcan, caso en el cual conocerá de las resoluciones que emita el órgano que asuma las funciones de la desaparecida.	Se crea la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, entre los que se encuentran la CFC, la COFEMER, la Cofetel, la Cofepris, la CNBV, la CONAPESCA, la CNFTAI, la CNDH, la CNSF, la CONSAR, la Condusef y la CRE y que inició funciones el 1º de diciembre de 2011.
Las reformas estructurales del sexenio 2012-2018, el fortalecimiento de los órganos constitucionales autónomos y la dispersión de las leyes generales.			
Cambio de denominación del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa.			
2013	Reformas al artículo 23 del Reglamento Interior del TFJFyA, publicadas el 03 de junio de 2013.	Conocer de las resoluciones en materia de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria, de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia de protección al medio ambiente, así como de aquéllos en los que se controvertan normas oficiales mexicanas,	Se modificó la denominación de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado por el "Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación" ... ¹⁰⁷ Se elimina competencia en Telecomunicaciones y

¹⁰⁷ "VIGÉSIMO.- Que en virtud de la evolución de la ciencia del Derecho, ha sido necesario especializar los conocimientos técnicos sobre las materias que regula, lo cual ha sido una preocupación constante de este Tribunal, misma que se ha visto reflejada con la creación de las Salas Especializadas con que cuenta actualmente. VIGÉSIMO PRIMERO.- Que ha sido una preocupación del Estado Mexicano, establecer leyes y procedimientos para proteger el medio ambiente, siendo ésta una materia que día a día cobra mayor importancia, derivado de la diversidad de ecosistemas con que cuenta el territorio nacional, estando además una gran parte de la actividad humana, económica, política y social del país relacionada con el medio ambiente, siendo además la materia ambiental una de las más técnicas que existen en el sistema jurídico, por lo que es fundamental que sean entes especializados los que sustancien y resuelvan las controversias que se susciten en este tema, a fin de mejorar la impartición de justicia para la ciudadanía." Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301074&fecha=03/06/2013

		disposiciones de carácter general cuando sean autoaplicativas o cuando se controviertan en unión o con motivo del primer acto de aplicación.	Competencia Económica se crean los JD Y TCC.
2015	Reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, publicadas el 27 de mayo de 2015.	Competencia para imponer sanciones a servidores públicos y particulares.	16 magistrados en Sala Sala Superior.
2016	Acuerdo G/JGA/2016, publicado en el DOF el 13 de enero de 2016.	Competencia para resolver juicios en contra de las resoluciones definitivas cuando el acto se funde en un tratado o acuerdo internacional en materia comercial suscrito por México, y las dictadas con fundamento en la Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior, así como los demás ordenamientos que regulen la materia, entró en funciones el 02 de febrero de 2016.	Se crean las salas especializadas en materia de comercio exterior (3).
	Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el DOF el 13 de junio de 2016.	Se establecen los parámetros para el uso del Boletín Jurisdiccional y el aviso electrónico por correo.	
	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.		El presidente del TFJA como integrante del Comité Coordinador del SNA (art. 10 fracción VII).

	<p>Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.</p>	<p>Se erige como autoridad resolutora, imposición de sanciones, en caso de faltas administrativas graves y cuando las faltas sean cometidas por particulares (Artículo 3, fracción IV y artículo 13).</p> <p>Determinar el pago de una indemnización cuando la falta haya provocado daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de entes públicos, mismas que tendrán el carácter de créditos fiscales. (artículo 79 y 85).</p>	
	<p>Ley Orgánica del TFJA, publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.</p>	<p>Se determinó la cuantía para el ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior. Se determinó que el valor del negocio deberá exceder de \$100'000,000.00 (Cien millones de pesos 00/100 M.N.)</p>	<p>Se instauró el 1) Pleno General conformado por el presidente del Tribunal, 13 magistrados que integran las secciones de Sala Superior y los que integran la Junta de Gobierno y Administración. (art. 9)</p> <p>2) Pleno Jurisdiccional integrado por el presidente del Tribunal y por 10 magistrados de la 1era y 2da sección. (art. 10)</p> <p>Se instaura la Tercera sección de Sala Superior con competencia en responsabilidades administrativas integrada por 3 magistrados. (artículo 13).</p> <p>Salas Regionales ordinarias, auxiliares, especializadas y mixtas.</p>

2017	Reformas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el DOF el 27 de enero del 2017.	Trámite y resolución del juicio de Resolución Exclusiva de Fondo. (artículos 58-16 y 58-17)	Sala Especializada en materia de Resolución Exclusiva de Fondo.
	Acuerdo SS/10/2017 por el que se adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior del TFJA.		Se previó la creación de 5 salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas. ¹⁰⁸
2018	Acuerdo G/JGA/91/2017 emitido por la Junta de Gobierno y Administración TFJA, por el cual se dan a conocer el inicio de funciones y las reglas de redistribución de expedientes para las Salas Auxiliares en Materia de Pensiones Civiles.		Se establecen las facultades para conocer en materia de pensiones civiles a las Salas Auxiliares y Especializadas que se indican.

Fuente: Adaptación y actualización realizada con base en los datos obtenidos del Libro "Responsabilidad Patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos", Editorial Novum. Autor: Cristian Miguel Acosta García.

En este punto de nuestra investigación, se torna fundamental explicar que el juicio contencioso administrativo federal, está caracterizado por ser un medio de defensa derivado de una afectación a la esfera jurídica de los gobernados, este procedimiento jurisdiccional tiene como finalidad protegerles de las arbitrariedades y abusos del poder público; sin embargo, vale pena tener en cuenta lo que advertíamos en líneas anteriores como primer paradigma del Tribunal, ya que no se trata de un simple *juicio de nulidad*, entendida como la mera función de declarar la ilegalidad o validez de una resolución emitida por las autoridades administrativas, si no que además está facultado para conocer de diversos tipos de juicio, puede también modificar la cuantía de una resolución, reconocer al actor la existencia un

¹⁰⁸ Cabe decir que para inicios de 2019 **estas salas especializadas aún no entran en funciones**, únicamente se encuentra en funciones la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana de naturaleza mixta, que temporalmente se encuentra como Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el oficio No. UE-SI-0476/2018 de fecha 13 de junio de 2018, datos obtenidos mediante solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 3210000028018.

derecho subjetivo, condenar al cumplimiento de una obligación, otorgar o restituir al actor el goce de sus derechos afectados, condenar al ente público federal el pago de una indemnización por los daños u perjuicios causados por sus servidores públicos.

2.3 La multiplicidad de juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Como pudimos advertir en la tabla 6, la competencia del TFJA es exponencial y requiere de un sistema de sustanciación oportuno, eficaz, expedito de conformidad con las exigencias de la sociedad moderna y de conformidad con las nuevas tecnologías. Por ello, ha sido necesario establecer seis formas distintas juicios ante el citado órgano jurisdiccional previstas en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), como son los siguientes: 1) Ordinaria o tradicional, 2) Sumario, 3) En línea; 4) Resolución exclusiva de fondo; 5) Imposición de sanciones y 6) Lesividad.

De manera esquemática podemos establecer las características fundamentales de dichos tipos de juicio:

Tabla 7. Tipos de juicio en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Tipo de juicio	Objetivo	Días para interponer la demanda	Aspectos básicos de su desarrollo
Ordinaria o tradicional	Controvertir resoluciones administrativas definitivas, actos administrativos, decretos, acuerdos de carácter general, reglamentos cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.	30 días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada o haya iniciado su videncia los actos administrativos de carácter general que pueden impugnarse.	30 días para la contestación de la demanda, 30 días para el apersonamiento del tercero interesado, 10 días de ampliación de la demanda, 10 días para contestación de la ampliación a la demanda, 10 días de alegatos, no hay cierre de instrucción expresa.

			También puede sustanciarse en línea.
Sumaria	Controvertir resoluciones administrativas definitivas, actos administrativos que fijen una cantidad líquida un crédito fiscal, las que impongan multas o sanciones por infracciones a normas administrativas federales, las que exijan el pago de un crédito fiscal, póliza o garantía y las recaídas a un recurso administrativo.	30 días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Cuantía de 15 veces la UMA elevada al año al momento de su emisión.	15 días para la contestación de la demanda, 15 días para el apersonamiento del tercero interesado, 5 días de ampliación de la demanda, 5 días para contestación de la ampliación a la demanda, 3 días de alegatos, no hay cierre de instrucción expresa. También puede sustanciarse en línea.
En línea	Mismo objetivo de la sustanciación de las otras vías, pero se presenta a través del Sistema de Justicia en línea.	Mismos plazos y sustanciación que las vías tradicional o sumaria.	Substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas a través del Sistema de Justicia en Línea, de conformidad con los términos del juicio en la vía tradicional o sumaria. El demandante determinará la opción que haya elegido (tradicional o en línea) y no podrá variarla posteriormente.
Exclusiva de fondo	Impugnación de resoluciones definitivas que deriven de las facultades de comprobación a las que se refiere el artículo 42, fracciones: II (revisiones de escritorio), III (visitas domiciliarias) y IX (revisiones electrónicas) del CFF ¹⁰⁹ y la cuantía sea mayor a 200 veces las	30 días siguientes a que surta efectos la notificación del acto impugnado.	Mismos plazos que la vía tradicional, sólo se pueden hacer valer conceptos de impugnación que tengan por objeto resolver exclusivamente el fondo de la controversia, obviando violaciones formales. Si se admite la demanda se suspenderá de plano la ejecución del acto

¹⁰⁹ En el siguiente capítulo ahondaremos en esta vía de sustanciación en la Sala Especializada creada para tal efecto, por lo que vale la pena transcribir las fracciones del artículo 42 para pronta referencia: "II.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos, en las oficinas de las propias autoridades o dentro del buzón tributario, dependiendo de la forma en que se efectuó el requerimiento, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión. III.- Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías. IX. Practicar revisiones electrónicas a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad, sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.

	UMAS elevada al año vigente al momento de la emisión de la resolución combatida.		impugnado sin necesidad de garantizar el interés fiscal. Existe audiencia de fijación de la Litis y la posibilidad de celebrar audiencias privadas con el magistrado instructor. Se observarán los principios de oralidad y celeridad.
Imposición de sanciones	Imponer las sanciones aplicables a los servidores públicos por faltas administrativas graves y faltas de los particulares, ya sean personas físicas o morales.	Se valora la debida integración del expediente y se verifica la existencia de una falta grave en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, de ser así se inicia el procedimiento con auto de admisión.	Una vez notificadas las partes, 15 días para admisión de pruebas, 5 días para alegatos, cierre de instrucción, 30 días para dictado de resolución con posibilidad de prórroga por otros 30 días, cumplimiento y ejecución de sentencias de acuerdo con la sanción correspondiente. Notificación a los denunciados 10 días posteriores al dictado de la resolución. La investigación por presunta responsabilidad administrativa iniciará por oficio, denuncia (con posibilidad de ser anónima) o derivado de alguna auditoría practicada por la autoridad investigadora.
Lesividad	Controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.	5 años, salvo que se haya producido efectos de tracto sucesivo será en cualquier época sin exceder dicho plazo.	También puede sustanciarse en línea.

Fuente: elaboración propia.

Una vez establecidos los tipos de juicios del TFJA, cabe destacar el punto de vista del Magistrado Salgado (2011) “el reto consiste en cumplir con una impartición de justicia en tiempos breves, sin que por ello de demerite la calidad de sus fallos”,

y asegura también que es de suma importancia mantener al Tribunal a la vanguardia de los retos que son propios de la impartición de justicia, de manera que no quede rezagado en la sustanciación de sus procedimientos, esto representa en todo tiempo una exigencia de modernización a fin de empatar sus capacidades productivas con el crecimiento de los litigios registrados.

Desde el punto de vista orgánico, resulta oportuno advertir que, con cada forma de substanciar los juicios descritos en la tabla anterior, el legislador federal y la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal han considerado relevante crear salas especializadas para atender los juicios en línea, los de resolución exclusiva de fondo y la imposición de sanciones.

En nuestra opinión, la creación de salas especializadas no resulta necesaria en todos los casos para atender a una forma de substanciación de los juicios ante el Tribunal, por ejemplo, el caso de la Sala de Juicio en Línea, cuyas bases fueron publicadas en el DOF el 10 de diciembre de 2010,¹¹⁰ pues del análisis de los *Lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del Juicio en Línea* (2011) se advierte que su única diferenciación es la forma en la que se integran los expedientes (en línea), es decir, mediante requerimientos tecnológicos e informáticos que corresponde al manejo de actuaciones digitales, no así las reglas o procedimientos del juicio contencioso administrativo.

Además, nos parece altamente desalentador que en la práctica se reciban promociones que corresponden a un Juicio en Línea en oficialía de partes, y que existan actuaciones en papel que deben ser digitalizadas, certificadas y agregadas al expediente electrónico. Así de ocioso resulta también, que en el caso de acumulación de juicios sustanciados en línea y en la vía tradicional, los particulares que rechacen la posibilidad de que se tramite en línea, también puedan consultar el expediente del juicio sustanciado en la vía tradicional de manera física acudiendo a Sala en que se encuentre radicado. Luego entonces, las partes que eligieron la vía tradicional también pueden consultar el expediente electrónico. Ergo, para nosotros

¹¹⁰ Que entró en vigor el 8 de agosto de 2011, decreto cuyo objetivo fue la regulación del juicio en la vía sumaria como vía procesal implementada.

representa duplicidad de actuaciones y por en consecuencia, reprocesos innecesarios.

Por otro lado, consideramos que la vía de sustanciación exclusiva de fondo,¹¹¹ cuya novedad es la instauración de los principios de celeridad y oralidad, y su particularidad es estar encaminado al planteamiento de conceptos de impugnación cuyo objeto sea resolver exclusivamente aspectos de fondo de una controversia. A este tipo de juicio, le son aplicables los mismos plazos que para el Juicio Contencioso Administrativo Federal en la vía tradicional, aunque no lo diga expresamente el artículo 58-16.

Del análisis de esta regulación, podemos decir que esta modalidad versa sobre cuestiones meramente fiscales respecto de la necesidad de contar con sentencias sólidas y especializadas que los Magistrados Instructores quienes debieran ser expertos en materia fiscal, así la implementación de este juicio, “acorta los plazos en la definición de la situación fiscal del demandante, permitiendo fomentar el principio de buena fe e inmediatez, tanto del TFJA al dictar la resolución, como de la autoridad fiscal para su cumplimiento” (Guadarrama, 2017).

Sin embargo, consideramos que las vías de substanciación de los juicios no deben influir en la decisión de creación de salas especializadas, pues nos parecería poco probable contar con salas especializadas en juicio sumario o especializadas en juicio tradicional. Por lo tanto, esta crítica se enfoca a que las salas especializadas deben crearse por materia, de modo que se puedan observar las reglas del juicio que corresponda, es decir, pudiendo substanciarse en vía tradicional, sumaria o exclusiva de fondo sin que necesariamente se integren salas por tipo de juicio, que para el caso concreto debieran entonces, integrarse salas especializadas en materia fiscal con una integración de profesionales del derecho que dominen disciplinas como la tributaria, económica, financiera y contable, entre otras.

¹¹¹ Reformas a la LFPCA publicadas en el DOF el 27 de enero de 2017.

2.4 El Sistema Nacional Anticorrupción, nuevo paradigma de actuación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

*Corruptio optimi pessima.*¹¹²

Para iniciar este apartado nos permitiremos reflexionar y recuperar las palabras de Fernando Savater sobre su concepción respecto de la corrupción:

Consiste en aprovechar la preeminencia social que otorga un cargo público en beneficio propio —personal o partidista— en lugar de en servicio de la comunidad. Y no parece exagerado decir que ese desvío es tan antiguo como la existencia misma de jerarquías y privilegios en las agrupaciones humanas (Savater, 2017).

En una perspectiva global, se tiene que en el año 2015 se generó un consenso entre gobiernos de distintos países que aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual establece una visión transformadora hacia el futuro y funge como hoja de ruta hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los Estados miembros de la ONU, misma que cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que guían el trabajo de las Naciones Unidas hasta el año 2030.

Así, se relaciona con nuestro objeto de estudio el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Fuertes, en el que se pone especial énfasis en el combate a la corrupción, lo cual representa una de las problemáticas que podrán mitigarse mediante el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción de los derechos humanos (CEPAL - Naciones Unidas, s.f.).

Desde el marco jurídico internacional, y de acuerdo con el artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificado por México y cuya entrada en vigor fue el día 02 de julio de 1997, los actos de corrupción son de manera enunciativa, más no limitativamente, los siguientes:

1) El requerimiento o la aceptación, por un funcionario público a una persona; o viceversa, de cualquier objeto, beneficio, dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; 2) La realización de un acto o la omisión en el ejercicio de sus

¹¹² Frase atribuida a Santo Tomás de Aquino.

funciones, con el fin de obtener ilícitamente cualquier tipo de beneficios; 3) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos u omisiones antes descritos; y 4) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma de participación en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos u omisiones antes referidos.

En concordancia con lo anterior, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, ratificada por el Estado Mexicano, que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, dejó claro que este fenómeno ha trascendido del ámbito local a lo transnacional, lo que hace de carácter fundamental la cooperación internacional y la coordinación entre autoridades para los Estados parte de la Convención, integrando en su derecho interno un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenirla y combatirla, promoviendo un cambio cultural de integridad en los funcionarios públicos, fomentando las buenas prácticas, la rendición de cuentas, así como la debida gestión de los bienes públicos.

Nos parece relevante relacionar los artículos 6 en su numeral 2 y 36, de la Convención en comento en la que se habla de la independencia necesaria para organismos jurisdiccionales de cada Estado Parte, de conformidad con los parámetros de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Además, se mandata la necesidad de contar con los recursos materiales y el personal **especializado** que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

Lo anterior nos parece de suma relevancia dado que cada estado parte de la Convención, deberá ajustar sus mecanismos estructurales y cerciorarse de que dispone de uno o más órganos o **personas especializadas** en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas.

En nuestra opinión, hay que tomar en consideración estos precedentes normativos de carácter internacional; los esfuerzos de instituciones públicas que no redujeron las malas prácticas; el hartazgo social respecto de las arbitrariedades en el sector público, la impunidad y la exigencia del castigo a los servidores públicos responsables, los cuales, en nuestra opinión propiciaron la multicitada reforma constitucional del año 2015, que llevó al Constituyente Permanente a aprobar un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Así en la exposición motivos¹¹³ del proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM se menciona que la corrupción tiene las siguientes características:

- 1) Emanada de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión.
- 2) Se encuentra presente la dispersión de facultades y la falta de coordinación entre poderes y los distintos órdenes de gobierno.
- 3) El sistema jurídico que presenta amplias lagunas en la tipificación de actos de corrupción, tanto de servidores públicos como privados, lo que provoca que el sistema de procuración de justicia resulte ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos.

Además, en la misma exposición de motivos se instruye que el combate a la corrupción debe ser un encargo prioritario de la Federación, los Estados y Municipios, así como de la Ciudad de México y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia. En ese sentido, para su aplicación los entes públicos contarán con órganos internos de control, que deberán prevenir, corregir, investigar y sancionar los actos u omisiones que constituyan faltas, responsabilidades administrativas menores a la ley, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

Se dice que en el caso de aquellas faltas administrativas que sean catalogadas como graves, los OIC podrán investigar y sustanciar el procedimiento

¹¹³ Suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN, Gaceta No. 4148-V de fecha 04 de noviembre de 2014.

respectivo y, una vez concluidas las etapas del procedimiento, deberán remitirlo al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano autónomo competente para resolución con plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra esas resoluciones. El Tribunal, conocerá de las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; imponer las sanciones graves a los servidores públicos de los poderes federales y de los OCAS, por responsabilidades administrativas en los siguientes términos:

- 1) A los servidores públicos locales: por las irregularidades cometidas en el manejo o aplicación de recursos federales. A los cuales podrá imponer las siguientes sanciones: suspensión, destitución e inhabilitación.
- 2) A los particulares que incurran en actos de corrupción.
- 3) A los responsables, sean servidores públicos o particulares, se podrá imponer 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.

Es hasta la publicación del paquete de reformas que dieron vida al SNA en 2016,¹¹⁴ que se pudieron esclarecer los objetivos y ejes rectores que enmarcan la actuación del TFJA como parte del Sistema Nacional,¹¹⁵ (Gutiérrez M. M., 2017) los cuales se pueden resumir en:

- 1) La coordinación de las autoridades, de todos los órdenes de gobierno, responsables del combate a la corrupción;
- 2) El fortalecimiento de las competencias de las instancias involucradas;
- 3) La participación de la sociedad civil;
- 4) La modificación sustancial del régimen de responsabilidades de los servidores públicos; y

¹¹⁴ Es indispensable recordar y tener presente que el TFJA ya era competente desde el año 2006 en materia de imposición de sanciones a los servidores públicos, sin embargo, esta facultad se materializó hasta la creación de las leyes generales y reformas que garantizaran su actuación y eficacia, lo que aconteció casi diez años después.

- 5) La integración de las funciones de prevención, control, fiscalización, investigación de responsabilidades administrativas y sanción de los actos de corrupción.

Tales ejes se plantearon con la finalidad generar mejores estándares de calidad en el servicio público, combatir las malas prácticas y los actos de corrupción y promover que las entidades federativas lo repliquen en su ámbito local, además, se dotó a este Sistema de un carácter integral y transversal.

Ahora bien, vale la pena esquematizar cómo es que se integra el Comité Coordinador del SNA, encargado de hacer efectiva la coordinación entre los integrantes del Sistema y responsable del diseño de la política nacional, mismo donde se ubica el TFJA materia de interés para esta investigación, esto con la finalidad de poder vislumbrar cómo se espera la actuación y coordinación entre los titulares de las siguientes autoridades:

Tabla 8. Estructura del Comité Coordinador del SNA.

Organismo	Naturaleza en el SNA	Facultades/Funciones
Auditoría Superior de la Federación.	Autoridad Investigadora y Substanciadora (Art. 3 fracción II y III de la LGRA).	Autoridad competente para fiscalizar a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado o ejercido recursos públicos federales. Tiene a su cargo el control externo y está facultado para investigar, conducir y substanciar el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. En los casos que proceda presentará denuncia ante el MP.
Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción.	Órgano que forma parte de la Fiscalía General de la República.	Tiene bajo su encargo la recepción de las denuncias, investigación, prevención y persecución de los

		delitos contenidos en el Título Décimo “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” del Libro Segundo del Código Penal Federal.
Secretaría de la Función Pública.	Autoridad Investigadora y Sustanciadora en faltas administrativas no graves. También autoridad resolutora en faltas administrativas no graves (Art. 3 fracción II y III de la LGRA).	Autoridad competente para: 1) Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la APF, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. 2) Vigilar el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización. 3) Auditar el gasto de recursos federales y coordinar a los OIC de las dependencias federales. 4) Informar sobre el resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales. 5) Promover ante las autoridades competentes, las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectada; y 6) Sancionar las faltas administrativas no graves
Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.	Órgano constitucional autónomo especializado en transparencia.	Encargado de transparentar la información pública y protección de datos personales, de manera que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acceso a la información pública para garantizar ese derecho.
Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.	Representante del Poder Judicial de la Federación facultado para iniciar procedimientos en materia de responsabilidades administrativas.	Encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, es decir, se encarga de vigilar y disciplinar a los magistrados y jueces del Poder Judicial, por lo que tiene la facultad de iniciarles procedimientos en su contra por algún acto u omisión que hayan cometido que tenga como resultado alguna falta administrativa.

Un representante del Comité de Participación Ciudadana.	Presidente del Comité Coordinador.	<p>Su función principal consiste en opinar y realizar propuestas sobre la política nacional y políticas integrales.</p> <p>El Comité de Participación Ciudadana es la instancia que contribuye a cumplir los objetivos del Comité Coordinador, tiene como función la vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el SNA y está integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia.</p>
TFJA	<p>Órgano constitucional autónomo con funciones materialmente jurisdiccionales.</p> <p>Autoridad resolutora en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Art. 3 fracción IV de la LGRA).</p>	<p>Resolver sobre la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares.</p> <p>La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas y las salas especializadas.</p>

Fuente: elaboración propia.

Entonces, vale la pena preguntarnos ahora ¿es suficiente la reforma constitucional de 2015, la armonización de legislaciones publicadas hasta 2016 y la coordinación para que el TFJA se desenvuelva de conformidad con los objetivos del SNA? En nuestra opinión, la respuesta es negativa.

Se afirma lo anterior, pues no es suficiente la reingeniería jurídica que se generó para la creación e implementación del SNA, ya que el TFJA tiene un desafío de enormes proporciones, pues deberá llevar a otro nivel su estudio técnico y especializado, dado que hasta antes de este cambio únicamente estudiaba el acto impugnado por escrito, valorando su legalidad y pronunciándose respecto de su validez o nulidad, sin embargo, el procedimiento de sanción por responsabilidades administrativas de los servidores públicos es considerablemente distinto a las funciones que hasta julio 2016 desempeñaba.

Además, se debe tomar en consideración los siguientes parámetros de actuación que se encuentran establecidos en la propia legislación y la jurisprudencia en la materia:

- **Recepción del expediente.** El TFJA como autoridad resolutora, debe recibir los expedientes por parte de las autoridades investigadoras y sustanciadoras, el cual debe estar completo, debidamente integrado y clasificado como falta administrativa grave, en caso contrario, turna nuevamente el expediente para su debida clasificación. Esto implica una dependencia procesal de las instancias que le anteceden, lo cual podría acarrear dilaciones y reprocesos en la sustanciación del juicio.
- **Competencia específica.** Al ejercer su competencia sobre la imposición de sanciones graves, únicamente puede hacerlo bajo supuestos debidamente acotados:
 - o **Tratándose de servidores públicos:** cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información privilegiada, abuso de funciones, actuar bajo conflicto de intereses, contratación indebida de ex servidores públicos, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia;
 - o **Tratándose de particulares:** soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos y contratación indebida de ex servidores públicos.¹¹⁶
- **Exhaustividad en sus sentencias.** Derivado del estudio exhaustivo del expediente el juzgador deberá acreditar que el servidor público se sujetó al procedimiento de imposición de sanciones porque: 1) Tenía facultades para intervenir en el asunto; 2) Que dicha intervención fue por un interés personal, familiar o de negocios; 3) Que tramitó o resolvió en forma imparcial generando un beneficio para él o terceros relacionados con él.

¹¹⁶ Véase el criterio jurisprudencial VIII- J-1aS-49 relativa a los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas respecto de conductas calificadas como graves.

Con tales criterios podemos concluir que se requiere un trabajo transversal y corresponsable entre autoridades, así como un conocimiento profundo de la materia, las conductas antijurídicas antes mencionadas, sus características, especificaciones y diferencias entre sí, de manera que los juzgadores estudien el asunto integralmente, con un alto nivel técnico y especializado.

De ser así, el SNA, tiene posibilidades de generar más información y conocimiento de la problemática, ello derivaría en un mayor entendimiento y dominio sobre el tema con miras a fortalecer las capacidades institucionales. Además, de poder identificar factores de riesgo que permitan generar acciones para la prevención y finalmente hacer cumplir sus fines últimos, es decir, combatir eficazmente la corrupción.

En ese sentido, "la única manera de que las sanciones administrativas logren desincentivar las actuaciones incorrectas de los funcionarios es que se apliquen efectivamente. Para lograr esto, es indispensable (...) estimular la denuncia ciudadana y los sistemas de declaraciones de los funcionarios". (Bolaños, Medellín, & Tello, 2018). Por lo que el TFJA tiene un papel preponderante en el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que, al estar facultado para imponer las sanciones, éstas deberán corresponder a la magnitud de la conducta ilícita, debiendo dictar sus sentencias de manera que resulten ejemplares y paulatinamente se erradiquen las malas prácticas tanto de particulares como en el servicio público.

CAPÍTULO III. LA MULTIDISCIPLINA DEL TRIBUNAL Y LA ESPECIALIZACIÓN DE SUS SALAS.

SUMARIO

3.1 Los parámetros y exigencias para la impartición de justicia administrativa. 3.1.1. Acceso a la justicia administrativa exhaustiva, congruente y especializada. 3.2. La especialización orgánica y de los servidores públicos como respuesta a la multidisciplina. 3.2.1 Sala “Especializada” de Juicio en Línea. 3.2.2 Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación. 3.2.3. Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior. 3.2.4. Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas. 3.2.5. Salas Especializadas y auxiliares en materia de Pensiones Civiles. 3.2.6. Sala especializada en resolución exclusiva de fondo. 3.3. Estadísticas. La realidad del Tribunal en números.

3.1 Los parámetros y exigencias para la impartición de justicia administrativa.

“Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario.”

José María Morelos y Pavón.

Como ya veíamos en acápites anteriores, no debe sorprendernos que existan conductas contrarias a los ideales del ejercicio del servicio público y deber ciudadano. Por eso, en este apartado se realiza un análisis de los principios que deben observarse en la impartición de justicia administrativa, de manera que podamos concatenar el *deber ser* con el desdoblamiento exponencial del derecho administrativo y sus implicaciones. En ese sentido, no es suficiente para nosotros la identificación de estos principios en el quehacer jurisdiccional para hacer frente a las posibles arbitrariedades, sino que es necesario reconocer y exigir al Estado su especialización para acceder a una auténtica justicia administrativa.

Los antecedentes sobre la justicia, la verdad, las leyes y el bien común en los distintos sistemas de gobierno, así como el Estado ideal según la cultura occidental, tienen su punto de partida en La República, uno de los diálogos de Platón donde pueden ubicarse los parámetros de actuación en el servicio público “desde entonces se advierte la doble dimensión del hombre: de una parte, en tanto ser humano y, de otra, en tanto ciudadano, que desempeña un papel específico dentro del todo social y su organización política” (Lugo, 2015).

Sin importar el texto al que nos apeguemos para describir el Estado ideal, los parámetros de actuación, organización y la forma en la que se debe operar el sistema de justicia, permeará en los sistemas normativos, de manera que en las leyes se deben desarrollar mecanismos de acceso a la justicia y respeto a los derechos de los gobernados, de conformidad con el contexto económico, político, social, cultural y tecnológico, factores que hoy en día no pueden dejar de observarse en un verdadero Estado de Derecho.

En el ámbito internacional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 18, encontramos que “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”, haciendo referencia al derecho de justicia pronta y expedita.

Del mismo modo la Convención Americana de sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, primer párrafo, establece que “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales” en el sentido de recalcar que los juicios deben ser pronto e imparciales.

Ahora bien, la incorporación de tales criterios en nuestro país se ve reflejado en distintas normas jurídicas, así el artículo 17 del texto constitucional mandata que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera: 1) expedita; 2) pronta; 3) imparcial y 4) completa; a través de los organismos especializados que funcionen para tal efecto bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, eficacia, profesionalismo y transparencia.

La visión del TFJA, retoma la manera en que los procedimientos deben resolverse, esto es, de una forma ágil y sencilla apoyado en avances tecnológicos, mientras que su misión es impartir justicia:

En el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia al servicio de la sociedad, que garantice el acceso total a la justicia apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, al desarrollo del país y la paz social (Plan Estratégico 2010-2020).

En conclusión, consideramos que la justicia administrativa tiene algunas características comunes que son fácilmente identificables para el legislador y el juzgador al momento de realizar su labor; no obstante, existen características poco mencionadas en las normas jurídicas de nuestro país, como lo son la exhaustividad y especialización como factor determinante para el acceso integral a la justicia.

En ese sentido, nos parece fundamental el reconocimiento de estos principios como ejes rectores de la sustanciación y resolución de las controversias promovidas ante el TFJA, puesto que de nada serviría resolver un asunto con prontitud, de manera imparcial y gratuita, si éste no se encuentra dotado de un estudio completo a través de la exhaustividad, congruencia y la especialización por materia.

3.1.1 Acceso a la justicia administrativa exhaustiva, congruente y especializada.

En relación con lo anterior, es claro que los parámetros sobre la impartición de justicia permean en todo el sistema normativo y en este apartado toca ahondar en los principios de exhaustividad, congruencia y especialización, que deben ser considerados categóricamente en los alcances del Derecho Administrativo actual. Así, cabe preguntarnos: ¿cómo deben los juzgadores del TFJA impartir justicia administrativa?

Para responder a la interrogante, partimos del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC),¹¹⁷ de aplicación supletoria en el procedimiento contencioso administrativo que establece que bajo ningún pretexto los tribunales podrán aplazar, dilatar, omitir ni negar la resolución de todas y cada una de las

¹¹⁷ Artículos 351 y 352, del CFPC, última vez reformado el 09 de abril de 2012.

cuestiones que hayan sido discutidas en el juicio y si fueren varios los puntos litigiosos, se hará la declaración correspondiente a cada uno de ellos.

En seguimiento a esa obligación de los órganos jurisdiccionales, el TFJA debe dictar sentencia resolviendo sobre la pretensión que el actor aduzca en su demanda, examinando todas las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión garantizando a los gobernados una tutela congruente, completa y eficaz de sus derechos para tal efecto, las Salas del TFJA tienen la facultad de corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados, debiendo examinar es su conjunto los agravios, las causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión planteada.

Lo anterior, con las salvedades de improcedencia o que la propia Sala pueda advertir, por ejemplo, cuando se estimen fundados los argumentos de la parte actora que conduzcan a la determinación de una nulidad lisa y llana de la resolución combatida, sin embargo, en cualquier caso, quedará obligada a razonar por qué ya no tendrá lugar el examen del resto de la argumentación de las partes.¹¹⁸

Lo planteado en párrafos anteriores, es la descripción del principio de exhaustividad en las sentencias, que de acuerdo con la jurisprudencia¹¹⁹ significa que se debe cumplir cabalmente con un examen acucioso, detenido, profundo, al que no escape nada significativo para encontrar la verdad sobre los hechos controvertidos.

En ese sentido, el juzgador debe despejar cualquier incógnita que pueda generar inconsistencias en su discurso, enfrentar las diversas posibilidades advertibles de cada punto de los temas sujetos a decisión y exponer todas las razones que tenga en la asunción de un criterio asentando, así como todo aquello que sirvió para adoptar una interpretación jurídica, integrar una ley, valorar el material probatorio, acoger o desestimar un argumento de las partes. La

¹¹⁸ 2013081. 2a./J. 163/2016 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Pág. 1482. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES.

¹¹⁹ 2005968. 1.4o.C.2 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Pág. 1772. EXHAUSTIVIDAD. SU EXIGENCIA IMPLICA LA MAYOR CALIDAD POSIBLE DE LAS SENTENCIAS, PARA CUMPLIR CON LA PLENITUD EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

exhaustividad se orienta a que el estudio de la sentencia se revista de la más alta calidad posible, de completitud y de consistencia argumentativa.

Ahora bien, la congruencia es una característica ligada a la relación de concordancia y conexión lógica entre lo planteado, la litis y la resolución del asunto, de tal suerte que la sentencia no contenga afirmaciones que se contradigan entre sí. Además, el juzgador debe ocuparse de no fallar ni *extra petita*, ni *ultra petita*, esto es, evitando distorsionar o alterar lo pedido por el demandante o lo alegado en la defensa, sino que sólo debe ocuparse de las pretensiones de las partes y de éstas, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado, ni de condenar o de absolver a alguien que no fue parte en el juicio.¹²⁰

Lo antes expuesto es para nosotros elemental en la impartición de justicia, y consideramos necesaria la exigencia de criterios técnicos y especializados, pues en nuestra opinión, es una tendencia actual que no ha terminado de implementarse, toda vez que es un principio poco retomado expresamente en la normatividad, tanto internacional como en la legislación mexicana.

No obstante lo anterior, el principio de especialización debe conducir en todo tiempo el actuar del TFJA, máxime si se trata de una prioridad del Plan Estratégico¹²¹ del propio órgano jurisdiccional que nos ocupa, el cual busca proporcionar un servicio con las características que le son atribuidas, de manera que en sus líneas de acción se privilegia la necesidad de atender los asuntos por especialidad para evitar rezago en el inventario de los expedientes, para tal efecto existe una constante evaluación de las incidencias por materia para detección de las necesidades de especialización, comportamientos de las salas y el perfil de sus integrantes, tema sobre el cual profundizaremos en siguientes subtemas.

¹²⁰ 179074. IV.2o.T. J/44. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Marzo de 2005, Pág. 959. CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS.

¹²¹ Plan estratégico 2010-2010 del TFJA, disponible en: <http://marcojuridico.tfja.gob.mx/planEst.html>

3.2 La especialización orgánica y de los servidores públicos como respuesta a la multidisciplinaria.

Para llegar a este punto hemos abordado distintos tópicos a saber: las consideraciones pertinentes sobre el acelerado desdoblamiento del derecho administrativo; las implicaciones de los actos materialmente administrativos en la estructura orgánica del Estado Mexicano; la afectación estructural del TFJA y su competencia; así como los parámetros que deben observarse en la impartición de justicia administrativa para lograr los estándares de actuación que caracterizan a este órgano jurisdiccional autónomo.

Derivado de lo anterior, en este apartado se realiza un análisis normativo acerca de la especialización por materia, considerando cuatro temas a saber; en primer lugar analizaremos los contenidos de los procesos legislativos de las normas que sentaron las bases para la instauración de salas especializadas en el TFJA; en segundo término revisaremos los criterios en los que se sustenta la especialización; posteriormente abordaremos el tema como requisito indispensable y exigible a los Magistrados y Secretarios de dicho órgano jurisdiccional, para finalmente, analizar las funciones de cada una de las salas especializadas, considerando su contexto histórico, competencia material del TFJA y estadísticas, haciendo énfasis en que la Sala de Propiedad Intelectual se presentará en el siguiente capítulo como un estudio de caso.

Una vez precisado lo anterior, consideramos pertinente retomar las palabras del Buitrago (2011):

Quién acude a un tribunal administrativo en defensa de sus derechos, débese (sic) ampararlo con la misma garantía de imparcialidad e independencia que de suyo ofrece el Poder Judicial. Es que, de no ser así, (...), tal opción devendría, en definitiva, en una burla para el administrado (pág. 66 y 67).

Esta afirmación supone que los tribunales administrativos deberían poder ser capaces de cumplir con sus funciones jurisdiccionales, tal como lo haría el PJJ, no obstante, consideramos que no se trata solamente de la función jurisdiccional que deben llevar a cabalidad, si no que el reto verdadero es hallar dentro de la multiplicidad de funciones una armonía entre la celeridad, calidad y completitud de

las sentencias, más aún si se trata de una sala especializada, porque debe contar con enfoques precisos en su calidad de perito experto según en la materia de que se trate.

Consideramos que el punto de partida para la especialización de manera sistematizada surge en el año 2000 con las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el cambio de denominación de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dice lo anterior, puesto que a partir de entonces conoció de las controversias iniciadas contra actos emitidos por autoridades administrativas y no sólo cuestiones tributarias, y justamente en ese sentido se deriva la primer división: Administrativo y Fiscal.¹²²

Refuerza lo anterior que en diciembre del año 2005 se publicó la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que incluyó el contenido del Título VI del Código Fiscal de la Federación que regulaba el juicio contencioso administrativo, ahora derogado.

De la lectura del proceso legislativo que le correspondió a la Ley Orgánica del TFJA en el año 2007, cuyo objetivo principal fue ajustar las competencias de dicho órgano jurisdiccional que en concordancia con las reformas aprobadas en aquel tiempo lo que redundaría en una pronta y expedita administración de justicia administrativa, se advierte que por primera vez se nombra a las Salas de conformidad con su especialización. Lo anterior se puede observar de lo ocurrido en la sesión de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados que, al dictaminar la minuta, destacaron el aumento en la competencia material del Tribunal y la posibilidad de creación de Salas Regionales especializadas por materia:

“Artículo 33. En cada una de las regiones a que se refiere el artículo anterior habrá el número de Salas que establezca el Reglamento Interior del Tribunal, en el que también se determinará la sede, su circunscripción territorial, la distribución de expedientes, la fecha de inicio de funciones **y, en su caso, su especialidad.**”

Además, es necesario destacar que esta reforma consideró la instauración de la Junta de Gobierno y Administración (JGA), como el órgano a cargo de la

¹²² Para mayor referencia se estima pertinente acudir a la Tabla 6 desarrollada en el capítulo 2 de esta investigación en la que de manera detallada se analiza la evolución exponencial sobre la competencia material del órgano jurisdiccional en análisis.

administración, vigilancia, disciplina del personal administrativo, así como la operación de la carrera jurisdiccional. De esta manera se consideró la imperiosa necesidad de exigir experiencia en materia administrativa con el fin de brindar certeza en los nombramientos de los servidores públicos especialistas, con miras a materializar los principios de eficiencia,¹²³ capacidad¹²⁴ y experiencia,¹²⁵ requisitos exigibles al personal administrativo, Secretarios y Magistrados, por quién reclame una afectación a su esfera jurídica.

Al efecto, la exposición de motivos de la reforma de 2007 estableció que para implementar de manera efectiva los cambios necesarios para el acceso a la justicia especializada, era necesario contar con un Estatuto Profesional de Carrera Jurisdiccional que: 1) se fortaleciera la eficiencia de las funciones jurisdiccionales y administrativas; 2) se diseñara y operara el Sistema de Carrera de Servidores Públicos y Administrativos; y 3) se llevara a cabo un programa integral de capacitación. Cabe destacar que al día de la fecha el órgano jurisdiccional en análisis no ha emitido el citado Estatuto y ha intentado solventar esta deficiencia a través de la emisión de distintos acuerdos.¹²⁶

Lo anterior, es un área de oportunidad de urgente atención que permitiría: 1) contar con personal especializado; 2) garantizar la permanencia de dicho personal en funciones jurisdiccionales; 3) el fortalecimiento de la carrera jurisdiccional; 4) la especialización por materia; 5) la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos con base en el mérito y especialización; 6) impulsar el desarrollo del personal en beneficio de la sociedad a través de la impartición de justicia especializada; y 7) procurar y satisfacer a cabalidad los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir el desempeño de la impartición de justicia administrativa.

¹²³ El acuerdo Acuerdo G/JGA/45/2017 menciona que la eficiencia es la destreza de los servidores públicos para lograr que la impartición de justicia y actividades administrativas sean oportunas, transparentes y calificadas en cantidad y calidad, empleando de manera responsable y profesional los medios que el Tribunal les proporcione para ese objeto.

¹²⁴ Considerada como la aptitud, talento o cualidad, que tengan los servidores públicos para realizar las labores que les han sido encomendadas.

¹²⁵ Entendida como la habilidad acreditable adquirida por los servidores públicos a través de la práctica prolongada en el ejercicio de sus actividades.

¹²⁶ No obstante se cuenta con el Acuerdo G/JGA/45/2017 que regula las Normas para el Ingreso, Promoción, Permanencia y Retiro de los Servidores Públicos del Tribunal.

Ahora bien, para el año 2008, se generó un diagnóstico sobre la situación del Tribunal del cual se desprendió el programa emergente para enfrentar el rezago por la falta de presencia en 11 entidades federativas en ese momento, lo que provocaba desigualdad en la distribución de cargas de trabajo.

Como resultado de dicho diagnóstico se creó la Sala Especializada en Propiedad Intelectual (SEPI) que entró en labores en enero de 2009 en respuesta a una histórica y creciente demanda del foro en materia de propiedad intelectual y en atención a la necesidad de especialización que requiere la atención de estos asuntos en todo el territorio nacional.¹²⁷ En ese sentido, y de acuerdo con el informe de labores de ese año el personal fue estrictamente seleccionado por sus conocimientos en la materia, sin embargo, en el estudio de caso de ésta Sala se analizarán a fondo estas afirmaciones.

En el mismo tenor, de la exposición de motivos de la Ley Orgánica del TFJFyA publicada en el año 2011, se advierte que el legislador consideró que el progreso del Estado depende de la capacidad para impartir justicia, del mismo modo se enfatizó en que ningún estado democrático puede mantenerse sin un sistema que asegure el pleno respeto a la legalidad, así, dicha exposición exige considerar la ampliación de la competencia del Tribunal en comparación con su desproporción en el crecimiento estructural,¹²⁸ propiciando con ello la dilación en la resolución de los juicios. De esta manera el legislador concluyó que era necesaria la creación de nuevas vías de sustanciación para agilizar su tramitación por la vía sumaria del procedimiento contencioso administrativo federal y la sala especializada en juicio en línea.

También es relevante considerar que con esta ley se propició la existencia de órganos auxiliares para la eficacia de la sustanciación de los asuntos, también se buscó hacer compatibles tales argumentos para plantear un mayor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, por lo que se propuso un esquema de órganos jurisdiccionales de apoyo que permitiera que un determinado

¹²⁷ Diagnóstico mencionado en la versión estenográfica del informe anual 2008 por el Presidente del TFJA, Magistrado Francisco Cuevas Godínez, celebrado el 07 de enero de 2009.

¹²⁸ La exposición de motivos incluyó los siguientes datos estadísticos: un total de 37 mil 511 expedientes como inventario de asuntos en el año 2000, en comparación con la cantidad de 235 mil 47 expedientes en 2010.

tipo de asuntos se resolvieran con independencia de los órganos jurisdiccionales ordinarios, para que aquellos pudieran avocarse al estudio de aquellos asuntos que demandasen una mayor cantidad de estudio técnico, lo que tuvo como consecuencia la categorización de los asuntos conforme a su naturaleza y materia.

Ahora bien, en nuestra opinión el acuerdo G/40/2011 del Pleno Jurisdiccional de Sala la Superior del entonces TFJFyA por el cual se da sustento a la creación de la Sala Especializada en materia Ambiental y de Regulación, es el instrumento por el cual se establecieron parámetros específicos que justifican la existencia de una sala especializada:

- **Diagnóstico y análisis del inventario.** La información cuantitativa relacionada con el total de expedientes en trámite arrojó que en promedio el 60% del inventario eran controversias en materia tributaria y el 40% pertenecían a la materia administrativa.
- **Aumento de juicios en materias específicas.** Fue marcada la tendencia en aumento del número de juicios en general y de ciertas materias en particular.
- **Segmentación.** Relacionado con lo anterior, era tan amplia la categoría administrativa que fue evidente que en ésta también se destacaron segmentos o ámbitos de su espectro que podían agruparse.
- **Naturaleza de los asuntos.** Se identificaron asuntos que de acuerdo con su naturaleza se podían discriminar en relación con ciertas actividades, órganos e impacto en ciertos sectores de la actividad económica y social de nuestro país.
- **Calidad de las resoluciones.** La administración de los asuntos por materia se dio en aras de avanzar en la permanente mejoría en la impartición de justicia y en su caso, elevar la calidad de las resoluciones, tanto de las que se consideran en materias administrativas con enfoque especial, de alto nivel técnico y asumiendo la complejidad, como de las que por exclusión conocerían

el resto de las Salas Regionales, con la finalidad de que se enfocaran en el conocimiento de juicios en aspectos tributarios.

- **Justicia pronta, imparcial y completa.** Se buscó el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con la finalidad de hacer más eficiente su operación, con miras a impartir justicia en forma más pronta e imparcial y sobre todo completa bajo la instrucción y resolución de los juicios por magistrados especialistas en materias particulares.
- **Región Metropolitana.** Los aspectos centralizados de la Administración Pública y Privada también se tomaron en cuenta, pues es precisamente en la región metropolitana donde se tenía repartido el 60% de los juicios, en ese sentido se tuvo presente que la mayoría de las autoridades y grandes empresas que controvertían asuntos eran del conocimiento de las Salas con jurisdicción en la sede de la autoridad que emite la resolución impugnada.
- **Éxito en el pilotaje.** Se tomó en consideración la tendencia a la especialización de los órganos jurisdiccionales de nuestro país y el éxito de la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, respecto de la cual se tuvo una apreciación positiva en el sentido de haber cubierto las expectativas previstas.

Lo anterior, puede precisarse en el desglose por cada una de las salas especializadas, considerando su contexto histórico, competencia material del TFJA y estadísticas, sin embargo, el orden para plantear nuestra propuesta será cronológicamente exceptuando la Sala Especializada en Propiedad Intelectual que se abordará como estudio de caso en el capítulo siguiente.

3.2.1 Sala “especializada” de juicio en línea.

La existencia de esta Sala se origina derivado del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicado en el DOF el 12 de junio de 2009, su regulación se ve complementada con las reformas al Reglamento Interior del Tribunal publicadas en el DOF el 21 de junio de 2011, así como el acuerdo E/JGA/16/2011 que establece los lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del juicio en línea.

En nuestra consideración, la sala en análisis no debería ser considerada como una sala “especializada”, pues tal como lo analizamos en el capítulo II, la especialización atiende al análisis de una porción del derecho administrativo y de conformidad con un marco normativo específico, de modo que en cada una de dichas ramas especializadas se puedan observar las reglas del juicio que corresponda. Es por ello, que resulta necesario diferenciar esta sala, puesto que únicamente representa los mecanismos operativos para acceder a la justicia en la modalidad en línea, esto es, una de las vías de sustanciación de los asuntos que se ventilan en el TFJA.

Se dice lo anterior, pues por lo que hace a la especialización, esta Sala conoce de todas y cada una de las materias competencia del Tribunal, tan es así que la propia ley en su artículo 1, fracciones XIII y XV, en las que se define el juicio en línea como la sustanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas y al Sistema de Justicia en Línea como el mecanismo informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal. Ergo, no se está en presencia de una verdadera especialización en alguna rama administrativa sino de un mecanismo para sustanciar el juicio contencioso administrativo federal.

Lo anterior cobra relevancia si se considera que en materia de amparo, tanto la ley en sus artículos 3; 31 fracción III; 70; 90; y 101, así como en el Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, se establece que el amparo en línea es el acceso electrónico a las Oficinas de Correspondencia Común, así como

a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito para el seguimiento de los juicios a través de los sistemas tecnológicos del CJF.

Dichos sistemas son: 1) Sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las Oficinas de Correspondencia Común; 2) el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y 3) el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación. Cabe destacar que este último, se define como un sitio web a través del cual las partes y sus representantes en los juicios de amparo podrán presentar demandas, recursos y promociones, acceder a los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones judiciales que se emitan en estos, y podrá substanciarse ante cualquier órgano jurisdiccional de dicho Poder Judicial de la Federación.

Por lo tanto, contrario a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no debería de existir únicamente una sala encargada de tramitar juicios en línea, pues eso no coadyuva a la especialización, sino simplemente establece un mecanismo de presentación de la demanda y su tramitación que bien podría substanciarse por todas y cada una de las salas de dicho tribunal, tal y como acontece con el Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior resulta relevante si se considera que a la Sala “Especializada” de Juicio en Línea, desde su creación le correspondió resolver el 25% de los asuntos¹²⁹ recibidos en los que una Sala Especializada era competente¹³⁰ sin que se pueda advertir hasta el momento el desglose por materia de los asuntos que resuelve. Luego entonces, en todo caso deben ser consideradas en las estadísticas propias de cada Sala adscrita al Tribunal o de acuerdo con la especialización que corresponda (Ver gráfico 1).

En conclusión, si bien es cierto que el contexto de creación del Juicio en Línea en el TFJA, está directamente relacionado con la evolución tecnológica y la necesidad de responder oportuna y eficazmente en favor del abatimiento de juicios en rezago, también lo es que resulta injustificable su existencia como “Sala

¹²⁹ Datos obtenidos de la solicitud de información con número de folio 3210000028018 que señala que para el año 2018 se recibieron 11,477 demandas vía electrónica y derivado de una actualización de dicha información con número de folio 3210000040719 se advirtió un incremento a 14,270 a partir de su creación hasta el 31 de marzo de 2019.

¹³⁰ De 2009 al 31 de marzo de 2019 el total de demandas nuevas en las exclusivamente una Sala Especializada era competente fue de 55,764 expedientes.

Especializada” por los argumentos vertidos con anterioridad y en consecuencia es necesaria su desaparición.

3.2.2 Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.

Tal como lo mencionamos en el primer capítulo, una de las funciones principales del Estado es la de constituirse en un “regulador”, esto implica la determinación de facultades constitucionales a órganos especializados para que legítimamente puedan expedir ordenamientos jurídicos en sectores altamente técnicos que por su naturaleza no podrían ser fácilmente previstas por el legislador, es decir, implica que se les ha dotado de competencia especializada y por lo tanto, les resulta aplicable el principio de **deferencia técnica**.

En ese sentido, la SCJN ha establecido que el principio de deferencia técnica permite explicar la participación de los poderes públicos y los órganos especializados en una relación coordinada, recíproca de respeto y cortesía que reconoce que son estos últimos a los que les corresponde elegir los medios y el tipo de política regulatoria para alcanzar los fines constitucionales.¹³¹

Por ello, en el contexto del Estado Regulador, resultó necesaria la creación de organismos especializados que resolvieran dichas controversias con las características técnicas y de alta complejidad necesarias para tal efecto. Es por lo anterior, que se sustenta la creación de la Sala Especializada en materia de Órganos Reguladores de la actividad del Estado, que por acuerdo G/40/2011 emitido por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2011, se reformó el artículo 24 del Reglamento Interior de dicho Tribunal. De igual forma, debe destacarse que su creación se justificó bajo los siguientes parámetros:

- **Comparativa entre asuntos fiscales y administrativos.** Para el año 2011, del promedio de juicios que se recibieron en el Tribunal el 60% eran controversias en materia tributaria y el 40% correspondió a la materia

¹³¹ Sentencia de la Segunda Sala de la SCJN, amparo en revisión 1100/2015, de fecha dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, mediante la cual se justifica y explica el principio de competencia especializada o deferencia técnica relativo a las facultades del los órganos que regulatorios de cierto sector encargados de su medios regulatorios y tipo de política para alcanzar los fines constitucionales.

administrativa, tan amplia, que comenzaron a ser evidentes los segmentos o ámbitos de su espectro que agrupan especializaciones, acorde con la naturaleza de determinadas actividades de sectores u órganos, así como la de su impacto en los sectores de la actividad económica y social.

- **Hiperespecialización administrativa.** El aumento en el número de juicios presentados ante el Tribunal en general y de ciertas materias en particular fue un hecho incuestionable, tan es así que en el año 2010 se recibieron aproximadamente 2,300 demandas, únicamente relacionadas con los Órganos Reguladores del Estado, cuya cuantía ascendió casi a los \$2,500'000,000.00; y para el segundo trimestre del año 2011 se habían recibido otras 1,369 nuevas demandas, que de acuerdo con tales datos, de mantenerse esta tendencia se superaría la cifra del año anterior.
- **Impartición de justicia administrativa completa.** Se consideró que la apertura de esta Sala permitiría la pronta identificación de la materia y en consecuencia se fomentaría la agilización de los tiempos de la instrucción. Además, se tomó en cuenta la complejidad de las controversias suscitadas en contra de resoluciones de los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, tales como: la Comisión Federal de Competencia,¹³² la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Comisión Federal de Telecomunicaciones,¹³³ la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, la Comisión Nacional de

¹³² Respecto de la competencia del Tribunal en relación con la Comisión Federal de Competencia es necesario apuntar que por decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de diversos artículos de la CPEUM en materia de telecomunicaciones, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013, se modificó la naturaleza jurídica de la ahora Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que entre otras cosas, tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Así, en el mismo decreto en su artículo séptimo señala que las resoluciones que recaigan en estos procedimientos sólo podrán ser impugnadas mediante juicio de amparo, por tales razones el TFJA dejó de ser competente para conocer de los asuntos relacionados con esta Comisión.

¹³³ Mediante el mismo decreto que mencionamos en el punto anterior, se cambió la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Telecomunicaciones por el que hoy conocemos como Instituto Federal de Telecomunicaciones, que es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, los cuales representan servicios públicos de interés general y de alta complejidad. En ese sentido, dicho decreto previó también que el Consejo de la Judicatura Federal determinara la competencia de los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito en materia de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

Facilitación del Transporte Aéreo Internacional, la Comisión Nacional de Hidrocarburos,¹³⁴ la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Reguladora de Energía,¹³⁵ al efecto, tales controversias ameritaron particular atención para la mejora en la impartición de justicia pronta, expedita y completa.

- **Servidores públicos especialistas.** También se consideró que esta sala tuviera como finalidad acercar la justicia administrativa completa al justiciable, puesto que sería un factor positivo contar con la instrucción y resolución de los juicios por magistrados especialistas en materias particulares. Para tal efecto, en el artículo segundo transitorio del acuerdo G/40/2011, se instruyó que *“el Tribunal transformará una Sala Regional Metropolitana en la Especializada que se crea con el presente acuerdo y adscribirá o cambiará de adscripción, si es necesario, a tres Magistrados de Sala Regional o Supernumerarios, que serán*

¹³⁴ El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM en materia energética, con esta reforma se instauraron como órganos reguladores coordinados en materia energética los que hoy se denominan Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y Comisión Reguladora de Energía (CRE), con la finalidad de que la CNH se encargara de la prestación de asesoría técnica a la Secretaría del ramo en materia de Energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.

¹³⁵ Por el mismo decreto del 20 de diciembre de 2013, se previó que la CRE tuviera atribuciones para la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución. No obstante fue por decreto publicado el 11 de agosto de 2014 por el que se expidió la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que en su artículo 27 se previó que: *“...las normas generales, actos u omisiones de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos Órganos Reguladores Coordinados emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio, sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales...”* y por lo tanto el TFJA dejó de ser competente para conocer de los asuntos relacionados con las Comisiones en comento.

seleccionados previo análisis de su especialización y actualización en la aplicación de la materia de referencia”.

Debe destacarse que, esta Sala es la que ha tenido el mayor número de modificaciones respecto a su competencia material, las cuales pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Tabla 9. Modificaciones competenciales de la Sala especializada en materia ambiental y de regulación.

Modificación	Acuerdo	Publicación en el DOF
Creación de la Sala Especializada	G/40/2011	28 de octubre de 2011
Reducción de competencia en asuntos de la CONAGUA.	SS/2/2012	08 de febrero de 2012
Ampliación para atender <u>integralmente las controversias respecto de las resoluciones dictadas por las Secretarías de Estado y entidades de la Administración Pública Federal</u> , en materia de competencia económica, mejora regulatoria, telecomunicaciones, salud y riesgos sanitarios, acuacultura y pesca, transporte aéreo, hidrocarburos, seguridad nuclear y salvaguardias, ahorro para el retiro, intermediación financiera bancaria y no bancaria, protección y defensa de los usuarios de servicios financieros y reguladora de energía, así como las dictadas por los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado.	SS/4/2012	29 de febrero de 2012
Aclaración de competencia , ya que, si bien en el acuerdo SS/4/2012 se previó la competencia respecto de resoluciones de Secretarías de Estado y Entidades de la APF, esto debió estar <u>condicionado a que se encuentren vinculados de manera directa con las materias que sean competencia de los Órganos Reguladores.</u>	SS/7/2012	09 de octubre de 2012
Reducción de competencia. Dejó de conocer de las controversias en contra de la COFEMER. Ampliación de competencia a fin de que pueda conocer de las resoluciones en materia de:	SS/5/2013	03 de junio de 2013

<p>1) Sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria.</p> <p>2) Controversias en contra de resoluciones competencia de COFEPRIS, sin importar el emisor.</p> <p>3) Los juicios que se promuevan contra de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia de protección al medio ambiente.</p> <p>4) Controversias en contra de las normas oficiales mexicanas.</p> <p>Cambio de denominación. A fin de agrupar las materias de su nueva competencia, se modificó por: Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.</p>		
<p>Aclaración de competencia respecto de las NOMS, siempre que se controvierta la legalidad de tales normas oficiales mexicanas, por vicios propios.</p>	<p>SS/7/2014</p>	<p>03 de julio de 2014</p>
<p>Reducción de competencia para dejar de conocer sobre los juicios promovidos en contra de NOM para que sean las Salas Regionales correspondientes las que sustancien y resuelvan tales asuntos.</p>	<p>SS/2/2015</p>	<p>20 de enero de 2015</p>

Fuente: elaboración propia.

Una vez esquematizado lo anterior, procederemos a realizar un análisis sucinto de dichas modificaciones para entender los alcances de la competencia materia de la sala en estudio.

Luego entonces, debemos señalar que el **8 de febrero de 2012**, mediante **acuerdo SS/2/2012** se derogó el inciso k), de la fracción III, del artículo 23, del Reglamento Interior del Tribunal, para que esta Sala ya no fuera competente en asuntos de la Comisión Nacional del Agua. La justificación del cambio se sustentó en aspectos sociológicos y con base en los principios de acceso a la justicia pronta y expedita, pues se advirtió que un gran porcentaje de los asuntos en contra de esta autoridad, correspondía a comunidades o miembros de ejidos, a quienes les resultaba oneroso dar seguimiento a sus litigios en la Ciudad de México, sede de la

Sala Especializada, puesto que era frecuente que el desahogo de sus probanzas fueran en las localidades cercanas a las Salas Regionales.

Consideramos que esta primera modificación es positiva para el justiciable, puesto que se tomó en consideración el contexto social de los actores de las controversias presentadas que afectaban su esfera jurídica directamente relacionado con su ubicación, y en ese sentido se tomó una decisión del caso concreto, ponderando la ubicación territorial para dar facilidades a los actores en el juicio, por encima de la especialización de la materia. Luego entonces, está debidamente justificada.

En ese tenor, el **acuerdo SS/4/2012 publicado en el DOF el 29 de febrero de 2012**, nuevamente se dieron ajustes para la consolidación de esta Sala, cuya especialización en materias técnicas y específicas permitiera el correcto ejercicio de las facultades del Tribunal, por ello se estimó conveniente ampliar su competencia material, para atender integralmente las controversias respecto de las resoluciones dictadas por las Secretarías de Estado y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de competencia económica, mejora regulatoria, telecomunicaciones, salud y riesgos sanitarios, acuacultura y pesca, transporte aéreo, hidrocarburos, seguridad nuclear y salvaguardias, ahorro para el retiro, intermediación financiera bancaria y no bancaria, protección y defensa de los usuarios de servicios financieros y reguladora de energía, así como las dictadas por los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado.

La justificación para tales modificaciones derivó de un nuevo análisis realizado al inventario de los juicios, por medio del cual se determinó que:

- 1) En los Órganos Reguladores no existía uniformidad en cuanto a las atribuciones que les fueron conferidas al momento de su creación.
- 2) Algunas Comisiones únicamente realizaban actos y funciones consultivas y de análisis en cuestiones técnicas propias de su especialidad, mientras que otras Comisiones además de aquellas, eran competentes en materia de fiscalización, ejecución, concesión, otorgamiento de permisos, revocación e imposición de sanciones, entre otras.

- 3) Que las Secretarías de Estado conformantes de la APF Centralizada y Coordinadoras del sector de las Comisiones previstas hasta ese momento en el artículo 23 fracción III del Reglamento Interior del Tribunal, emitían actos que daban origen a posibles controversias que se suscitan entre el Estado y los particulares.
- 4) Que la intención originaria de creación de que la Sala Especializada era que conociera de las materias de alta complejidad técnica con la finalidad de que se le faculte resolver las controversias surgidas con motivo del otorgamiento de concesiones, licencias, permisos, multas, revocaciones, entre otros.

Por lo anterior, se considera que la ampliación en la competencia del Tribunal estuvo justificada, pues en ese momento eran las Secretarías de Estado, entidades de la APF y los llamados Órganos Reguladores que se citaban expresamente en artículo 23 fracción III del Reglamento Interior del Tribunal los que se encargaban de emitir los actos materialmente administrativos que daban origen a posibles controversias entre el Estado y los particulares relacionadas con las ramas hiperespecializadas del derecho administrativo antes enunciadas, por lo que resultó obvio que tales asuntos tendrían que estudiarse de manera particular en un grupo que se denominó “Regulación de la Actividad del Estado”.

Aunque de primer momento dicha competencia no quedó del todo clara, se buscó dar certeza mediante el **acuerdo SS/7/2012 publicado el 09 de octubre de 2012** con el cual se esclareció que la competencia del Tribunal para conocer de los juicios interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por las Secretarías de Estado, Entidades de la APF y los Órganos Reguladores, estaba condicionado a que éstas se trataran de funciones sustantivas exclusivamente, es decir, debían estar directamente vinculados con los Órganos Reguladores.

Otras modificaciones relevantes se dieron por **acuerdo SS/5/2013 publicado en el DOF el 03 de junio de 2013**, mediante el cual: 1) Se redujo la competencia para conocer de las controversias en contra de la COFEMER; 2) Se amplió la competencia material para conocer de las resoluciones en materia de sanidad,

inocuidad y calidad agroalimentaria; 3) Se amplió la competencia material para conocer los asuntos en que se impugne una resolución o acto materia de competencia de la COFEPRIS, independientemente que su emisor sea una autoridad federal o local; 4) Se amplió la competencia de los juicios que se promuevan contra de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia de protección al medio ambiente, 5) Resoluciones en las que se controvirtieran normas oficiales mexicanas y; por todo lo anterior 6) Se estimó pertinente modificar también la denominación para quedar como: Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.

Las justificaciones de las modificaciones se sustentan en lo siguiente:

- **Observaciones de la OCDE.** Que derivado de la revisión de la política regulatoria en México se consideró oportuno realizar una nueva reflexión sobre los órganos reguladores que existían en ese momento, por lo que se estimó pertinente agruparlos en tres grandes rubros: sociales, económicos y financieros.¹³⁶
- **Asuntos relacionados con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).** Como consecuencia de la afirmación anterior, se consideró que, si bien es cierto se contempló dentro de los órganos reguladores a la COFEMER desde el origen de la Sala Especializada, también lo es que de una revisión a las facultades con que cuenta dicho órgano, se advierte que el mismo se encarga de supervisar la calidad regulatoria entre los agentes involucrados en el proceso de regulación, coordinando e incluso pudiendo vetar una regulación que no cumple con los requisitos de calidad, por lo que no se puede considerar como un regulador de tipo

¹³⁶ **Sociales:** órganos reguladores que tienen como propósito garantizar el cumplimiento de objetivos relacionados con la protección del interés público, en esta clasificación se consideraron a la COFEPRIS, SENASICA, CONAPESCA y CNSNS. **Económicos:** se encargan de garantizar el cumplimiento de objetos sectoriales relacionados con la eficiencia económica, interviniendo en las decisiones del mercado, imponiendo restricciones sobre precios, cantidades y servicios entre otros, con el objetivo de buscar el mejoramiento de la eficiencia de los mercados, aumentando el bienestar social. Como reguladores de tipo económico se encuentra la CRE, COFETEL, CFC, CNFTAI, y CNH. **Financieros:** reguladores que verifican la canalización del ahorro o excedente producido por las empresas, instituciones y economías domésticas y su transferencia, y que se desarrolle de manera segura para el país, garantizando la estabilidad económica, además de proteger los intereses del público mediante la regulación prudencial, evitando colapsos que afecten sus ahorros. mientras que como reguladores de tipo financiero está la CNBV, CNSF, CONSAR y CONDUSEF.

social, económico o financiero, sin que los actos por ella emitidos tengan la característica de definitividad, para ser impugnados ante el TFJA.

- **Asuntos relacionados con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).** Se apreció que sus funciones consistían en aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de sanidad animal y vegetal, reduciendo los riesgos inherentes en el área agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera, así como imponer las sanciones respectivas, con el fin de combatir plagas y enfermedades que afecten a la agricultura y ganadería, todo ello en beneficio de los productores, consumidores e industria. No obstante, las resoluciones y actos materia del SENASICA, no fueron contemplados de manera inicial como competencia de la Sala Especializada correspondiente, por lo tanto, se estimó conveniente incorporarla dentro del conocimiento de dicha Sala.
- **Asuntos relacionados con la Ley General de Salud.** Se advirtió que en el caso de las resoluciones emitidas con apoyo en la Ley General de Salud, la misma era aplicada tanto por la Secretaría de Salud Federal, a través de la COFEPRIS, como por los gobiernos de las entidades federativas, con base en los convenios de coordinación y concurrencia, por lo que resultó necesario establecer que en los casos en que se controvirtiera una resolución o acto materia de competencia de la COFEPRIS, sería a su vez competente para conocer del mismo la Sala Especializada, independientemente de que su emisor fuera una autoridad federal o local, esto derivado de la trascendencia que tiene para el Estado Mexicano la protección a la salud de sus habitantes.
- **Asuntos relacionados con la materia ambiental.** Existía una legítima preocupación del Estado Mexicano por establecer leyes y procedimientos para proteger el medio ambiente. Considerada una de las materias más técnicas que existen en el sistema jurídico mexicano resultó fundamental y hasta cierto punto lógico que fueran entes especializados los que resolvieran las controversias que se susciten en este ámbito.

- **Exigencias del Congreso de la Unión para impartir justicia pronta y expedita.** El 30 de abril de 2013 se publicó en la Gaceta del Senado de la República, el dictamen de la Comisión de Justicia consistente en un Punto de Acuerdo, en el que exhortó a la Presidencia del Tribunal para que propusiera a la Sala Superior, una reforma al Reglamento Interior del TFJA, a fin de crear una Sala Especializada en materia ambiental.
- **Asuntos relacionados con las Normas Oficiales Mexicanas.** Entre otras cosas, se estimó pertinente tomar en consideración que las NOMs establecen las características y/o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones industriales, comerciales, de servicios y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ecológicos, de comunicaciones, de seguridad o de calidad y particularmente cuando son peligrosos, e inclusive los criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos industriales peligrosos y de las sustancias radioactivas, por tanto, para el análisis de su legalidad resultó importante una especialización y actualización constante respecto de las materias técnicas con las que se encuentran relacionadas, así como una correlación entre las materias que actualmente son competencia de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado y la materia ambiental, con las especificaciones técnicas que son materia de regulación de las normas oficiales mexicanas.
- **Criterios especializados.** Del análisis del inventario en la Sala Especializada se pudo apreciar la disminución en su inventario de expedientes en trámite, derivado del abatimiento de rezago en los juicios, mejora en la instrucción de estos, así como el dictado en tiempo de las sentencias, mismas que han soportado la revisión del Poder Judicial de la Federación, lo cual reflejó la calidad en los criterios por ella emitidos.

Por lo anterior, consideramos que la mayoría de las modificaciones fueron adecuadas, sin embargo, se estima forzada la correlación ente la regulación del estado relacionada con las NOMs, porque por un lado la finalidad de la regulación

es que se emitan reglas que normen las actividades económicas y sociales de los particulares, a fin de garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados o la prestación de servicios y, por otro lado las NOMs son actos materialmente administrativos de carácter general que establecen las características, especificaciones y estándares que se enuncian en el artículo 40 de la Ley Federal de Metrología y Normalización que no necesariamente tienen que ver sustancialmente con materias o políticas de regulación del Estado.

Tan es así que el **03 de julio de 2014 se publicó en el DOF el acuerdo SS/7/2014** mediante el cual se tuvo a bien aclarar la competencia material de la Sala Especializada respecto de las NOMs, esto fue que sería competente cuando sean autoaplicativas o cuando se controviertan en unión o con motivo del primer acto de aplicación, siempre que se cuestione la legalidad de tales normas por vicios propios, sin que fuera necesario que en la demanda se señalen expresamente como actos impugnados.

La justificación del cambio se derivó de conflictos competenciales por razón de materia, toda vez que en la práctica la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación estimó que, en la mayoría de los casos, no se surtía su competencia material, dado que no se precisaba como acto impugnado a la NOM y no se vertían argumentos de legalidad en su contra, razón por la cual declinaba su competencia.

No obstante, el tema trascendió al punto en el que por **acuerdo SS/2/2015 publicado en el DOF el 20 de enero de 2015** tuvo que reducirse nuevamente la competencia de la Sala en análisis, puesto que del estudio de los conceptos de impugnación que generalmente hacían valer respecto de las NOM, el Pleno de la Sala Superior consideró que si existía cierta correlación entre las especificaciones técnicas que son materia de regulación de las NOMs y la actividad reguladora del Estado, sin embargo, del análisis de la legalidad de la Norma o del acto en que ésta sea aplicada, se estima que no requiere de la especialización propia de las materias que eran competencia de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.

Es importante hacer mención que el Reglamento Interior del Tribunal **no refleja la reducción de competencias**, puesto que el TFJA dejó de conocer sobre asuntos relacionados con las materias en competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, lo mismo ocurre con los Órganos Reguladores Coordinados en materia energética, y consideramos necesario promover dichas modificaciones y ajustar dicha normatividad con la realidad actual.

Por todo lo anterior, es fácil advertir que las funciones del estado regulador han alcanzado un alto grado de especialización y desenvolvimiento en las últimas décadas, generando con ello nuevas estructuras orgánico constitucionales, tales como el IFT, como un órgano constitucional autónomo; la reestructuración de la Administración Pública Centralizada a la luz de la reforma constitucional en materia energética para dar paso a los órganos reguladores coordinados en materia energética así como a la atención específica de contextos sociales que impedían el acceso a la justicia pronta, expedita, especializada y completa.

Lo anterior por sí mismo constituye un esquema procesal en el que existe pluralidad de instancias y de autoridades jurisdiccionales competentes para conocer de la materia sustantiva de cada uno de los órganos reguladores del Estado Mexicano, situación que se agrava en el contexto de una creciente hiperespecialización administrativa en nuestro sistema normativo, en la que se vuelve primordial contar con certeza jurídica, claridad en los procedimientos y mitigación de vulneración a la esfera jurídica del gobernado a través de multiplicidad de instancias.

Por todo ello afirmamos que sólo bajo un esquema que respete el principio de deferencia técnica y especialización de los órganos jurisdiccionales capaces de resolver controversias mediante resoluciones de alta calidad técnica podrán consolidarse políticas regulatorias efectivas y de esa forma contar con una verdadera justicia administrativa completa, pronta, expedita y especializada en nuestro país.

3.2.3 Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior.

La existencia de la primera Sala Especializada en materia de Comercio Exterior se justifica a través del **acuerdo SS/8/2015 publicado en el DOF el 19 de junio de 2015** mediante el cual se amplió la estructura orgánica del Tribunal pues esta Sala también fungiría como la Quinta Sala Auxiliar, con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La evolución de dichas Salas puede esquematizarse en los siguientes términos:

Tabla 10. Modificaciones competenciales de la Sala especializada en materia de Comercio Exterior.

Modificación	Acuerdo	Publicación en el DOF
Creación de la Sala Especializada en materia de Comercio Exterior.	SS/8/2015	19 de junio 2015
Inicio de funciones de la Primera Sala Especializada a partir del 03 de agosto de 2015, con sede en Veracruz y reglas de redistribución de expedientes.	G/JGA/60/2015	7 de julio de 2015
Ampliación de la estructura orgánica del TFJA mediante la consolidación de tres Salas Especializadas en Comercio Exterior.	SS/11/2015	28 de octubre de 2015
Inicio de funciones simultáneas , a partir del día 2 de febrero de 2016, de las tres salas especializadas en materia de Comercio Exterior y reglas de redistribución de expedientes.	G/JGA/4/2016	13 de enero de 2016

Fuente: elaboración propia.

En su origen, su competencia territorial estaba limitada para a los Estados de Veracruz y Tamaulipas, así como competencia material especializada en materia de comercio exterior, para tramitar y resolver los juicios que: 1) se promovieran en contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en un tratado o acuerdo internacional en materia comercial suscrito por México; 2) en los juicios en los que se hiciera valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor un tratado o acuerdo; 3) controversias en

contra de actos dictados con fundamento en la Ley Aduanera, en la Ley de Comercio Exterior, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de comercio exterior; y 4) aquéllos en los que se controvirtiera exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias.

Lo anterior encuentra su justificación en las siguientes afirmaciones:

- **Alta complejidad y tecnicismos de la materia.** Se tomó en cuenta el grado de complejidad y tecnicismo que implicaba esta rama hiperespecializada del derecho administrativo, en el sentido de que los asuntos debían ser tramitados y resueltos por servidores públicos que contaran con el conocimiento y la experiencia profesional, toda vez que, de la constante diversificación de la actividad económica del país, resultaba necesaria la atención de las demandas en materias específicas.
- **Fomento a la actividad económica del país.** Se consideró que el contexto político, económico y social apuntaba que por iniciativa del Ejecutivo Federal se impulsaría las importaciones y exportaciones en el país, mediante la construcción de **tres corredores económicos interoceánicos multimodales**:¹³⁷ 1) Al Norte, de Mazatlán a Matamoros y a Altamira; 2) En el centro, que uniría a Manzanillo y Lázaro Cárdenas con Veracruz y Tuxpan; 3) Corredor Interoceánico, del Istmo de Tehuantepec, que va de Salina Cruz a Coatzacoalcos, donde se proyectó desarrollar una **zona económica especial (ZEE)**,¹³⁸ lo que supuso un

¹³⁷ El término "multimodalismo" está relacionado con el tipo de tecnología de los contenedores de carga y traslado de mercancías que permiten traslados masivos a través de las vías: **ferroviaria, aérea, terrestre y/o marítima**. (Obtenido de la Revista "Ciencia y Mar" 2015, XXIII (55): págs. 29-50, Martner y Pérez). Por lo anterior, cabe destacar que la impulso a las iniciativas en México que se refieren a la creación de corredores interoceánicos multimodales, es un tema de trascendencia nacional, pues hay circunstancias relevantes a considerar, esto es, desde el impacto ambiental en las regiones involucradas, hasta eficiencia operatividad de los puertos y zonas económicas especiales, ya que; por ejemplo, en materia de infraestructura es necesario contar con una logística que contemple servicios portuarios, despacho aduanero y los hechos que se deriven de la introducción o salida de mercancías, instalaciones de embarque y desembarque, así como el control de los tiempos de las maniobras, estaciones de combustibles con capacidades de abastecer los diferentes medios de transporte, lugares de custodia, manejo, procesamiento, transformación y almacenamiento de mercancías y/o materias primas e insumos, y finalmente que exista la viabilidad de la prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de cualquier otra índole que se consideren necesarias por los especialistas.

¹³⁸ De conformidad con el artículo 1; 3 fracción XVII y 6 de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales publicada en el DOF el 01 de junio de 2016, se trata de área geográfica del territorio nacional, que está sujeta a un régimen especial en la cual se podrán realizar actividades económicas y sociales con la finalidad de impulsar el crecimiento económico sostenible, sustentable y equilibrado de manera que se fomente la reducción de la pobreza, permita la provisión de servicios básicos y expanda las oportunidades para vidas saludables y productivas, en las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población. Para ello el Estado debe promover las condiciones e incentivos, por ejemplo, beneficios fiscales,

incremento en el comercio internacional que se vería reflejado en el volumen, valor y número de las operaciones que se realizarían en las aduanas.¹³⁹

- **Doble beneficio por doble competencia: territorial limitada y por especialización.** Se consideró que en ciertas regiones del país podían aprovecharse mejor los recursos humanos y materiales, y tras un análisis de inventario de la quinta Sala Auxiliar con sede en Xalapa, resultó oportuno otorgarle competencia territorial limitada y competencia especial en materia de comercio exterior, esto supondría un doble beneficio, pues la impartición de justicia administrativa permanecería cerca de la ciudadanía y podría ser el inicio de una distribución de asuntos en todo el país que ameritaría la creación de varias Salas Especializadas previo análisis de su viabilidad.
- **Exigencias del Congreso de la Unión para impartir justicia pronta y expedita.** El 30 de octubre de 2014, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión emitió un punto de acuerdo, publicado en la Gaceta Parlamentaria del 27 de noviembre de 2014, mediante el cual se exhortó al Tribunal para que llevara a cabo un análisis de factibilidad para la creación de Salas Especializadas en materia de Comercio Exterior y, de considerarlo procedente, se realizaran las modificaciones a su Reglamento Interior, a fin de establecer dichas Salas en las regiones que así lo ameritaran. Además, la petición estuvo justificada, puesto que el Tribunal había recibido 1 millón 546 mil 912 demandas en el periodo de los años 2000 a 2015, de las cuales 172 mil eran asuntos en materia de comercio exterior, lo cual significó el 11% de los asuntos.¹⁴⁰

aduanales y financieros, así como facilidades administrativas e infraestructura competitiva, entre otras condiciones especiales debido a la facilidad de integración con carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos o corredores interoceánicos y potencial de conectividad hacia otros mercados nacionales o internacionales.

¹³⁹ El acuerdo de creación de la Sala especializada retoma **literalmente** las palabras del titular del ejecutivo federal durante el sexenio 2012-2018, Enrique Peña Nieto, en un discurso por el día de la Marina en **enero del 2015**, quien entre otras cosas refirió que gracias a la ubicación geográfica de México se podía consolidar como una plataforma logística natural, privilegiada y única para el comercio marítimo y destacó la importancia del fortalecimiento de la infraestructura portuaria del Golfo y el del Pacífico. Preciso que ambos sistemas se complementarán entre sí, y estarán conectados a través de tres Corredores Económicos Interoceánicos Multimodales, a través de los cuales, el crecimiento de cada puerto contribuirá a elevar la competitividad de la economía nacional: <https://centrourbano.com/2015/06/02/mexico-fortalece-su-infraestructura-portuaria/>

¹⁴⁰ Boletín 006/2015 del TFJFyA, Ciudad de México, marzo 24 de 2015.

Ahora bien, **por acuerdo SS/11/2015 publicado en el DOF el 28 de octubre de 2015**, volvió a ampliarse la estructura orgánica del TFJA mediante el cual se previó la creación de las tres Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior.¹⁴¹ La determinación anterior, se basó en lo siguiente:

- **Inventario de la Tercera Sala Auxiliar.** Se consideró el poco inventario de la Tercera Sala Auxiliar, con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila, lo que permitió suponer que para el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que contaba en ese momento lo mejor fue la creación de una nueva Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en San Pedro Garza García, en Nuevo León.
- **Ampliación de la competencia territorial.** En relación con el punto anterior, la creación de una Sala Especializada con sede en el Estado de Nuevo León permitiría, en consecuencia, ampliar la competencia territorial de la Sala Especializada en Comercio Exterior con sede en el Estado de Veracruz, para que conociera también de los asuntos correspondientes a Tabasco y Campeche.
- **Disminución de inventario.** Logísticamente se tomó en cuenta que la creación de las Salas Regionales de Hidalgo y Sur del Estado de México provocaría la disminución del inventario de las Salas Regionales Norte-Este del Estado de México; y para aprovechar los recursos humanos y materiales con los que se contaba en una de dichas Salas para crear una Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en la Ciudad de México.

Por las razones expuestas, consideramos la creación de estas Salas Especializadas, parcialmente sustentadas, ya que nos parecen acertados los

¹⁴¹ A través de este acuerdo se crean tres salas especializadas en la materia con diferente competencia territorial que se define de la siguiente manera: 1) **La Primera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en la Ciudad de México.** Con competencia territorial limitada a las Entidades Federativas de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala; 2) **La Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, con sede en el Municipio de San Pedro Garza García, en el Estado de Nuevo León.** Con competencia territorial limitada a los Estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas; y 3) **La Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior, que será también la Quinta Sala Auxiliar, con sede en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Con competencia territorial limitada a los Estados de Campeche, Tabasco y Veracruz de Ignacio de la Llave; así como la desaparición de la Tercera Sala Auxiliar con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila.

criterios que atienden la necesidad de impartir justicia completa, puesto que se relaciona con una porción de asuntos cuya resolución debe dictarse por servidores públicos con conocimientos técnicos y complejos, que de manera enunciativa, más no limitativa, se relacionan con: los procedimientos y normas que regulan la introducción de mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sea por sus propietarios, poseedores, tenedores, consignatarios, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales, agencias aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías, así como los actos administrativos que se deriven.

Además, deben ser especialistas en los hechos o actos del despacho aduanero, alcances de los certificados de origen, medidas de regulación y restricción no arancelarias, interpretación y aplicación de tratados de libre comercio, procedimientos en materia aduanera, identificación de prácticas desleales, infracciones, sanciones administrativas y recursos, entre otros.

Por lo anterior, nos parece que es positiva de la competencia de las Salas, pues se han aligerado las cargas de trabajo a la Sala Superior que ha podido ejercer su competencia exclusivamente en aquellos los juicios que se promueven en contra las resoluciones definitivas y actos a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, lo cual nos resulta apropiado para la procuración de justicia en asuntos de importancia y trascendencia.¹⁴²

No obstante, y a manera de crítica, nos parece oportuno decir que fue en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 que se planteó potenciar a los puertos como nodos articuladores para crear un sistema integrado de transporte multimodal con la finalidad de reducir costos logísticos, esto mediante el desarrollo de terminales,

¹⁴² Se transcribe el Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, para pronta referencia “el recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones: I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; II. En materia de certificación de origen; III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52; IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59; V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el Artículo 89 A; VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61; VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo; IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73; X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B; XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley. Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la Secretaría.”

corredores y proyectos multimodales de gran envergadura que facilitara los intercambios comerciales al interior y hacia el resto del mundo; sin embargo, el acuerdo por el que se crea esta Sala fundamentó como argumento de viabilidad las simples manifestaciones del Ejecutivo Federal del sexenio 2012-2018 dadas en un discurso sobre la importancia de los corredores económicos interoceánicos multimodales, sin embargo, podría decirse que dicha manifestación en el acuerdo SS/8/2015 fue poco objetiva, ya que dichos proyectos no estaban en proceso de ejecución en aquel tiempo y, respecto de las declaratorias de las zonas económicas especiales, éstas fueron publicadas en el DOF por primera ocasión hasta el 29 de septiembre de 2017 (Puerto Chiapas, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas- La Unión), en la actualidad tanto los corredores económicos, como las zonas económicas especiales se encuentran en una fase de replanteamiento derivado del contexto del cambio de gobierno a partir del 1 de diciembre de 2018 y los proyectos alternativos de nación.

Tal es el caso del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec,¹⁴³ (gob.mx, 2019) en él se consideró prioritario el diseño y desarrollo del concepto de corredor multimodal que será el eje central del Programa, y en el que se espera cuente con capacidad de operar como un proceso único integrado, por lo que el proyecto implica realizar inversiones públicas para modernizar el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz y fortalecer la infraestructura carretera y de caminos rurales en beneficio de sectores y grupos sociales de mayor rezago.

Bajo tal lógica, con este simple hecho y sin más sustento que las declaraciones públicas en las que se aseguran que se encuentra en proceso algunas acciones y estudios que permitirán la conclusión del proyecto durante los dos primeros años de la administración del sexenio 2018 - 2024, tendría que ser suficiente y viable la creación de una Sala Especializada en el Istmo de Tehuantepec. No es óbice para lo anterior, que el 14 de junio de 2019 se publicó en el DOF el decreto de creación del organismo público descentralizado, con

¹⁴³ De acuerdo con las declaraciones de Rafael Marín Mollinedo encargado del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec en 2019.

personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado denominado “Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec”; no obstante, de la lectura de sus artículos transitorios es hasta diciembre de 2020 que se emitirá el Estatuto Orgánico que deberá establecer la forma de operación y podremos conocer la forma en que se llevará a cabo el cumplimiento de su objetivo.¹⁴⁴

Siguiendo con el ejemplo anterior, y a manera de conclusión, nos parece negativo que se tomen decisiones para la creación de otras dos Salas Especializadas en materia de Comercio Exterior basadas en simples declaraciones o especulaciones sobre los proyectos de política económica, pues debe considerarse en primer término la consolidación de los mismos, en este caso, los corredores multimodales o zonas económicas especiales debieran existir **antes** de la creación de las salas para justificar su viabilidad en razón de las operaciones aduanales, volumen y cuantía. Máxime si se trata de una actividad prioritaria en el país y en un contexto de cambio de administración y la posible desaparición del proyecto de las Zonas Económicas Especiales anunciada en el mes de abril de 2019 por el Ejecutivo Federal (Hernandez, 2019) concatenado con la oposición de las comunidades indígenas en el Istmo de Tehuantepec, quienes han manifestado su resistencia a entregar el control de sus recursos naturales y poner en riesgo su modo de vida, de manera que están dispuestos a morir para que no se construya el Corredor Multimodal Transístmico, uno de los megaproyectos del presidente López Obrador (Parra, 2019).

3.2.4 Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas.

Si bien es cierto que el Tribunal ya contaba con facultades para imponer sanciones desde el año 2006,¹⁴⁵ también lo es que fue hasta la publicación de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción publicadas en el

¹⁴⁴ De conformidad con el artículo 1 de dicho decreto su objeto es instrumentar una plataforma logística que integre la prestación de servicios de administración portuaria que realizan las entidades competentes en los Puertos de Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave y de Salina Cruz, Oaxaca y su interconexión mediante transporte ferroviario, así como cualquier otra acción que permita contribuir al desarrollo de la región del Istmo de Tehuantepec, con una visión integral, sustentable, sostenible e incluyente, fomentando el crecimiento económico, productivo y cultural.

¹⁴⁵ Confrontar con Tabla 6, del Capítulo 2.

DOF el **27 de mayo de 2015** que se establecieron facultades claras para el Tribunal como parte del Comité Coordinador¹⁴⁶ del Sistema Nacional Anticorrupción,¹⁴⁷ mismo que se ha esquematizado en la Tabla 8 del subtema 2.4, en el capítulo anterior.

Posteriormente, el **18 de julio de 2016**, se publicó el Decreto por el cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Cabe destacar que en el antepenúltimo párrafo del artículo Quinto Transitorio de dicho Decreto se previó la creación de cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, además, en el artículo Tercero Transitorio, se estableció que dicha ley general entraría en vigor al año siguiente de su publicación, es decir, a partir del 19 de julio de 2017.

El SNA se conforma por cuatro pilares fundamentales: 1) Un Comité de Participación Ciudadana; 2) Los Sistemas Locales Anticorrupción; 3) El Sistema Nacional de Fiscalización y 4) Un Comité Coordinador. El último está conformado por distintas autoridades entre las que se encuentra representado el TFJA, este comité fue instalado el **4 de abril de 2017**,¹⁴⁸ y cuenta con facultades para aprobar la política nacional anticorrupción, mediante la promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

En consecuencia, mediante acuerdo **SS/10/2017** publicado en el Diario Oficial de la Federación el **18 de julio de 2017** se buscó dar cumplimiento a lo dispuesto por el multicitado decreto y se previó la creación de cinco Salas

¹⁴⁶ De conformidad con los artículos 8 y 10 de la Ley General del Sistema Anticorrupción el Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, y se integra por I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; II. El titular de la Auditoría Superior de la Federación; III. El titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; IV. El titular de la Secretaría de la Función Pública; V. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal; VI. El Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y VII. El **Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa**.

¹⁴⁷ De igual forma 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”, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 113 de la CPEUM.

¹⁴⁸ Como consta en el acta de instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de fecha 04 de abril de 2017.

Especializadas en materia de RASP,¹⁴⁹ sin embargo, no fue posible la ampliación estructural puesto que no se habían aprobado los nombramientos de los Magistrados propuestos para integrar tanto la Tercera Sección, como las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, cuyo proceso estaba pendiente por parte del Senado de la República.

Así, se consideró conveniente iniciar con las funciones que correspondían al Tribunal a través de la creación temporal de una Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México y competencia mixta, mediante la transformación temporal de la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana en Sala Regional Mixta para que continuara con sus funciones de Sala Regional Metropolitana y asumiera la competencia adicional en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves.

Tabla 11. Modificaciones competenciales de la Sala especializada en materia de Responsabilidades Administrativas.

Modificación	Acuerdo	Publicación en el DOF
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.	SS/10/2017	18 de julio de 2017

Fuente: elaboración propia.

En el mismo orden de ideas, debemos analizar los argumentos que dieron sustento a la existencia de la Sala:

¹⁴⁹ Mismas que se previeron con jurisdicción de la siguiente forma: a) Primera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de México y Morelos. b) Segunda Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México, con competencia en la circunscripción territorial que comprende la Ciudad de México y los Estados de Guanajuato, Hidalgo y Querétaro; c) Tercera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Puebla de los Ángeles, Puebla, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; d) Cuarta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. e) Quinta Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila, con competencia en la circunscripción territorial que comprende los Estados de Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Durango, Tamaulipas y Zacatecas.”

- **Entrada en vigor del SNA y capacidad instalada.** Se consideró oportuno, hacer frente a la entrada en vigor del SNA mediante la utilización de los recursos humanos, presupuestales, técnicos y materiales, tomando en consideración la capacidad resolutoria de los Magistrados cuyo rendimiento, productividad jurisdiccional y experiencia, garantizaban su aptitud y conocimiento para el cumplimiento de esta labor.
- **Reportes de inventario.** Se tomó en cuenta los reportes del comportamiento jurisdiccional para el mes de mayo de 2017, la estadística oficial del Sistema de Control y Seguimiento de Juicios resultó que la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana es la única de la región que contaba con un inventario menor a 700 asuntos en trámite.

En la opinión pública se dice insistentemente que el SNA no es una autoridad, sino instancia de coordinación¹⁵⁰ a partir de la cual se han podido conjuntar en un mismo espacio a diversas instituciones públicas del Estado Mexicano que se articulen y un comité integrado por ciudadanos a fin de tomar las decisiones de mayor relevancia para el país en materia de prevención y control de la corrupción (Anticorrupción, 2018, pág. 30).

Sin embargo, consideramos que debe decirse que sí se trata de una autoridad que cuenta con atribuciones, objetivos, obligaciones y facultades específicas propias de cualquier ente público o autoridad administrativa, en ese sentido no debe partirse de conceptos falsos y tratar de simplificar la complejidad implicada en la materia, justificándolo mediante el supuesto de que se trata de una “mera coordinación” entre autoridades y representantes ciudadanos.

Para nosotros la respuesta del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para hacer frente a sus nuevas facultades constitucionales representa una serie de limitantes a saber:

- Su creación no está debidamente justificada, pues representa una solución temporal a efecto de simplemente cumplir con las obligaciones conferidas mediante la expedición del paquete de regulación para el combate a la

¹⁵⁰ A manera de ejemplo, en la Primera Legislatura del Congreso de la CDMX se realizó un curso-taller sobre el Sistema Nacional Anticorrupción el día 21 de enero de 2019 en el que se insistió que “*el Sistema no es una institución; se trata de una coordinación entre dependencias y múltiples estrategias*”.

corrupción publicada el 18 de julio de 2017, en relación con las atribuciones conferidas al TFJA como parte del SNA.

- Resulta negativo que su implementación se haya generado a través de una Sala Auxiliar, puesto que, al ser una rama del derecho administrativo sancionador, de interés general, con características de particular trascendencia en la actualidad y con las posibilidades de fomentar la especialización e innovación de criterios, las Salas Especializadas facultadas para tales efectos debieran estar debidamente integradas.
- El TFJA como parte del Comité Coordinador, debiera estar debidamente consolidado tanto en el funcionamiento de las Salas Especializadas como de la Tercera Sección de la Sala Superior, máxime que normativamente se encuentra en condiciones para poder operar como se ha previsto en su ley orgánica y su reglamento interior.
- Lo anterior obedece a la falta de voluntad política para resolver las deficiencias que detienen el funcionamiento de la Tercera Sección de la Sala Superior y que afectan la operatividad del TFJA. Se dice lo anterior, pues existe un listado de propuestas de servidores públicos para asumir el cargo de Magistrados de dicha Sección del Tribunal, el cual se presentó el 25 de abril de 2017 por el Ejecutivo Federal, quién lo hizo llegar a la LXIII Legislatura del Senado de la República, documento que no fue discutido en Comisiones.¹⁵¹ Ello representa una deficiencia trascendental, ya que de conformidad con el artículo 20 de la LOTFJA es esta sección del Tribunal la que cuenta con atribuciones específicas, entre las que se incluye la competencia para resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas.
- Ejemplo de lo anterior, son las iniciativas que se han promovido, como la presentada en el mes de noviembre de 2018 en el Senado de la República, iniciativa que busca reformar la LOTFJA y la LGRA con la finalidad de

¹⁵¹ Afirmación obtenida del oficio UE-SI-0229/2019 de fecha 05 de marzo de 2019, mediante el cual se da respuesta de la Unidad de Transparencia del TFJA atendiendo al número de folio 3210000018819.

desaparecer las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, así como las facultades que se le otorgaron a la Tercera Sección para sentar jurisprudencia.¹⁵²

Por ello, consideramos que se deben estudiar las controversias en la materia mediante un análisis de fondo en Salas Especializadas, pues se trata de una rama del derecho administrativo sancionador cuyas características técnicas y complejas estudiamos en el capítulo anterior y esto debe llevarse a cabo por servidores públicos que dominen la nueva forma de sustanciar el procedimiento que señala la LGRA. Para nosotros, es claro que no existen elementos para justificar que esta materia siga estudiándose en una Sala Auxiliar.

Por todo ello, resulta preocupante que el TFJA aún no tenga funcionamiento de la tercera sección de la Sala Superior, ni con la estructura consolidada de las Salas Especializadas por cuanto hace a la materia de responsabilidades administrativas, máxime si esta situación es contraria al cumplimiento de las prioridades de los ejes 1 y 2 de la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA)¹⁵³ entre los que destacan:

- **Eje 1. Combatir la impunidad.** mediante la procuración e impartición de justicia en delitos por hechos de corrupción, así como la denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas.
 - Prioridad 1. Elaborar un plan estratégico para la resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
 - Prioridad 3. Fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración para la atención oportuna de denuncias realizadas por la ciudadanía.
- **Eje 2: Controlar la arbitrariedad.** A través de la profesionalización e integridad en el servicio público, entre otras.
 - Prioridad 19. Impulsar una estrategia de fortalecimiento y certificación de capacidades de los servidores públicos adscritos a los órganos internos de control u homólogos del país.

¹⁵² Iniciativa que fue presentada por la entonces senadora Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila (MORENA) el 15 de noviembre de 2018.

¹⁵³ Insumo publicado el 14 de diciembre de 2018 en la página oficial de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en la que se indica que dicha propuesta es resultado del análisis de datos oficiales y evidencia generada por distintas instancias de la sociedad civil.

- Prioridad 21. Generalizar la instrumentación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión.

En conclusión, no se pueden generar auténticas políticas públicas para el combate a la anticorrupción si no se cuenta con la voluntad política para consolidar las instituciones desde un enfoque de procuración de justicia especializada y control de la arbitrariedad mediante la selección de personal administrativo capacitado y con la experiencia que la materia amerita, sobre todo si se trata de aquellas instituciones pertenecientes al Comité Coordinador del SNA, tal es el caso de la situación endeble e incierta del Órgano Jurisdiccional que nos atañe.

3.2.5 Salas Especializadas y auxiliares en materia de Pensiones Civiles.

Por acuerdo **SS/22/2017** publicado el **19 de diciembre de 2017** en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se reformaron los artículos 22, fracción III, y 23 Bis, del Reglamento Interior del Tribunal, se crea la competencia de determinadas Salas para conocer de asuntos relacionados con las pensiones civiles, mismas que se pueden observar esquemáticamente de la siguiente manera:

Tabla 12. Modificaciones competenciales de las Salas Especializadas y Auxiliares en materia de Pensiones Civiles.

Modificación estructural al Tribunal	Acuerdo	Publicación en el DOF
Modificación de la naturaleza de cinco Salas: a) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles , con sede en Zacatecas, que también será la Sala Regional del Norte-Centro IV . b) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en el Estado de Nuevo León, que también será la Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior . c) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en el Estado de México, que también será	SS/22/2017	19 de diciembre de 2017

<p>la Sala Regional Sur del Estado de México.</p> <p>d) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede en la Ciudad de México, sin perjuicio de la competencia que le corresponde como Sala Auxiliar Metropolitana, y que también será la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo.</p> <p>e) Sala Auxiliar en Materia de Pensiones Civiles con sede el Estado de Veracruz, que también será la Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior.</p>		
<p>Inicio de funciones de las Salas Auxiliares en materia de pensiones civiles a partir del 03 de enero de 2018 y reglas de redistribución de expedientes.</p>	<p>G/JGA/91/2017</p>	<p>11 de enero de 2018</p>

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior únicamente se justificó en los informes y reportes estadísticos al mes de octubre de 2017, en los cuales se advirtió que los asuntos en trámite que se refieren a pensiones civiles otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ascendían en todo el país a la cantidad de 16,337 juicios y de los cuales 9,029 juicios se concentraban en las Salas Regionales del Noroeste III, Norte-Centro III, Centro I y Centro II, es decir el 55.26% del total que se encontraban en trámite en el país por lo que fue necesario requerir apoyo urgente en razón de que se hallaban sobrepasadas en su capacidad de resolución debido al incremento de los juicios a su cargo en materia de pensiones civiles.

Ahora bien, esta materia se considera propensa a impugnaciones ya que a partir de la reforma de la Ley del ISSSTE en el año 2007 se han suscitado diversas inconformidades derivadas de los nuevos regímenes disponibles para pensionados de dicho Instituto, estos son:

1. Artículo Décimo Transitorio, basado en el principio de solidaridad intergeneracional y el monto de la pensión se calcula con base en los años laborados en concatenación con el promedio del sueldo base cotizado en el último año laborado; y

2. Régimen Ordinario o de Cuenta individual, que se basa en el monto de los recursos acumulados por las contribuciones que haya hecho cada trabajador, quién elige su modalidad de pago a través de una Aseguradora o Afore según sus intereses (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, s.f.).

Derivado de la revisión a la legislación de la materia, consideramos que si bien las pensiones civiles representan una rama del derecho administrativo y que cuenta con un régimen jurídico específico a valorar en el juicio contencioso administrativo, no se advierte que necesariamente requiera de un estudio técnico o de alta complejidad o hiperespecializado, como si lo serán las controversias que se suscitan como consecuencia de los actos médicos derivados de la prestación de los servicios de salud pública.

Una vez establecido lo anterior, cabe destacar que estas salas auxiliares en materia de pensiones civiles se abordan en esta investigación con la finalidad de generar una crítica la práctica cada vez más frecuente en el TFJA relativa a las modificaciones competenciales de las Salas Especializadas, con tendencia a convertirse en auxiliares de otras materias. Nuestra crítica parte de las siguientes afirmaciones:

- Como se planteó en el primer capítulo, por definición la *especialidad* considera una sola clase o tipo con su género próximo y diferencias específicas, esto es, que está destinado a un fin particular o materia en concreto. Por lo tanto, modificar de la competencia de las Salas Especializadas contradice su propia naturaleza.
- Mediante estas prácticas el justiciable no tiene la certeza encontrarse ante la impartición de justicia completa y definida por la materia que se controvierte.
- Además, de continuar con estas modificaciones los servidores públicos que debieran estar avocados en el estudio exhaustivo de materias de alta complejidad estarán asumiendo asuntos de otras materias o formas de sustanciación que podrían conflictuar o distraer su actuación especializada.

Es importante para nosotros sentar una postura en la que se promuevan y respeten los principios de especialización por materia, mediante la cual consideramos que existirá una mayor comprensión de la petición del ciudadano y el acto que controvierte. Además, de no ser así, esto devendría en una simulación pues se estima que el servidor público asume con precisión el estudio del asunto de conformidad con su experiencia y trayectoria en la materia de la se trate. Dicho en mejor expresión, no debe permitirse a las Salas Especializadas del Tribunal competencia diversa a la que le es propia de acuerdo a la rama del derecho administrativo que corresponda, ya que variar su especie es contrario a los principios de completitud y especialidad planteados con antelación.

3.2.6 Sala especializada en resolución exclusiva de fondo.

En este apartado, es oportuno citar el antecedente en materia fiscal que detona la creación de la Sala Especializada, mismo que se ubica en la exposición de motivos de la iniciativa del proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y al Código Fiscal de la Federación, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 17 de noviembre de 2016.

En dicha exposición se explicaron las razones por las que era necesario contar con un medio de control eficaz y especializado en relación con las controversias en contra de los medios de comprobación que prevé el artículo 42 fracciones II; III y IX, del CFF, las cuales son:

1. Los requerimientos a los contribuyentes o responsables solidarios para la exhibición de su contabilidad, los datos o documentos que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión ya sea en su domicilio o establecimientos.
2. La práctica de visitas a los contribuyentes o responsables solidarios, relacionados con ellos y la revisión de su contabilidad, bienes y mercancías.

3. La práctica de revisiones electrónicas a los contribuyentes o responsables solidarios sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.

En dicha iniciativa se explicó que, el nuevo procedimiento para resolver los asuntos en contra de las facultades de comprobación antes citadas debía establecer que los agravios en esta vía de sustanciación se plantearían en forma breve y únicamente sustentarse en cuestiones de fondo. Además, este procedimiento contaría con principios diferenciadores, esto es, el predominio de la oralidad, la cual se materializa mediante la celebración de la **audiencia de fijación de litis**, además se consideró oportuno agregar la obligación procesal de las partes de señalar expresamente cuál es la **propuesta de litis** de la controversia desde la actuación inicial **a efecto de definir la materia de la audiencia señalada, desde el inicio del juicio.**

Posteriormente, el **27 de enero de 2017** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del CFF y la LFPCA mediante el cual se creó el Capítulo XII Del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, bajo las siguientes características:

Tabla 13. Aspectos relevantes del juicio en materia de resolución exclusiva de fondo.

Aspectos relevantes	Concepto	Disposiciones generales
Procedencia	Materia	El asunto debe relacionarse directamente con la impugnación de resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación de acuerdo con el artículo 42; fracción II (revisiones de escritorio); III (visitas domiciliarias) y IX (revisiones electrónicas) del CFF.
	Fondo	Los conceptos de impugnación deben controvertir hechos u omisiones que versen exclusivamente sobre el fondo de la controversia, que por regla general se refiere al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas.
	Conceptos de impugnación que deben hacerse valer	El juicio de resolución exclusiva de fondo invariablemente deberá controvertir alguno de los siguientes supuestos: 1. Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.

		<p>2. La aplicación o interpretación de las normas involucradas.</p> <p>3. Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo de la controversia.</p> <p>4. La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos mencionados en las fracciones anteriores.</p>
	Cuantía	La cuantía del asunto deberá ser mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida.
	Condición sobre recurso administrativo	No se haya interpuesto recurso administrativo en contra de las resoluciones que se controvierte y dicho recurso haya sido desechado, sobreseído o se tenga por no presentado.
Celeridad	Contenido de la demanda	<p>Además de las especificaciones que señala el artículo 58-18 de la LFPCA y el señalamiento respecto del origen de la controversia se advierte que:</p> <p>1. La manifestación expresa de que se opta por el juicio de resolución exclusiva de fondo.</p> <p>2. La expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea, así como el señalamiento expreso de cuál es la propuesta de litis.</p> <p>3. Los conceptos de impugnación que se hagan valer en cuanto al fondo del asunto.</p>
	Remisión a oficialía de partes común	Cuando se advierta que en la demanda sólo se plantean conceptos de impugnación relativos a cuestiones de forma o procedimiento y no a cuestiones relativas al fondo de la controversia, se remitirá a la Oficialía de Partes Común para que lo ingrese como juicio en la vía tradicional, tomando en cuenta la fecha de presentación de la demanda.
Oralidad	Audiencia de fijación de litis	Deberá ser desahogada, sin excepción, ante la presencia del Magistrado Instructor quien podrá auxiliarse del Secretario de Acuerdos para que levante acta circunstanciada de la diligencia. Las partes podrán acudir personalmente o por conducto de sus autorizados legales.
	Audiencia privada	En caso de que, durante la tramitación del juicio de resolución exclusiva de fondo, alguna de las partes solicite una audiencia privada con el Magistrado Instructor o con alguno de los Magistrados de la Sala Especializada, ésta deberá celebrarse invariablemente con la presencia de su contraparte.
	Audiencia para desahogo de prueba pericial	El Magistrado Instructor tendrá la más amplia facultad para valorar no sólo la idoneidad y el alcance de los dictámenes exhibidos, sino también la idoneidad del perito que lo emite y decidirá si es necesario citar a los

	<p>peritos que rindieron los dictámenes a fin de que en una audiencia especial, misma que se desahogará en forma oral, respondan las dudas o cuestionamientos que aquél les formule; para tal efecto las partes deberán ser notificadas en un plazo mínimo de cinco días anteriores a la fecha fijada para dicha audiencia.</p> <p>Desahogada la audiencia, el Magistrado Instructor podrá designar a un perito tercero y el dictamen del deberá versar exclusivamente sobre los puntos de discrepancia de los dictámenes de los peritos de las partes; sin embargo, la valoración del dictamen pericial atenderá únicamente a razones técnicas referentes al área de especialidad de los peritos. El valor de la prueba pericial quedará a la prudente apreciación del Magistrado Instructor, atendiendo siempre al principio de proporcionalidad.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia.

De la tabla que antecede puede advertirse que la reforma creó una nueva forma de sustanciar el juicio contencioso administrativo, mismo que se destacó por sus principios de oralidad y celeridad, al mismo tiempo, se dio énfasis en el estudio minucioso de la demanda y sus especificaciones de conformidad con los supuestos de procedencia en la sustanciación de este tipo de juicio, además del conocimiento especializado de la materia, fondo, cuantía y la verificación de la no existencia de un ulterior recurso administrativo que deseche, sobresea o tenga por no presentado.

Además, se exige insistentemente que únicamente procede el juicio cuando se controvierta el fondo del asunto, expresando los conceptos de impugnación de la manera más precisa posible y mediante la elaboración de una propuesta de litis, lo que requerirá mayor nivel de argumentación y conocimientos sobre el tema, el cual puede llegar a ser de alta complejidad, de contenido amplio y lenguaje técnico.

Por otro lado, vale la pena retomar que existe en este juicio un nuevo paradigma para el actuar del Tribunal, pues si bien se previeron las audiencias en el juicio de responsabilidades administrativas graves, ahora también se consideran las audiencias de: 1) Fijación de litis; 2) Audiencias privadas y 3) Audiencias especiales.

Una vez analizadas las características de este juicio debe destacarse que la creación de la sala especializada se dio a través del acuerdo **SS/8/2017** publicado

en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017, por el que se reforman diversos artículos del Reglamento Interior del Tribunal y se crea la Sala Especializada en Materia de Resolución Exclusiva de Fondo, misma que se puede explicar de la siguiente manera:

Tabla 14. Modificaciones competenciales de la Sala especializada en materia de resolución exclusiva de fondo.

Modificación estructural al Tribunal	Acuerdo	Publicación en el DOF
Creación de una Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, con sede en la Ciudad de México y competencia material para tramitar y resolver, en todo el territorio nacional, los juicios que se promuevan en términos del capítulo XII de la LFPCA y la modificación competencia como auxiliar metropolitana para continuar conociendo solamente de los asuntos que tenga en trámite la Cuarta Sala Regional Metropolitana a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, y exclusivamente por el tiempo requerido para resolver el inventario señalado hasta su total terminación.	SS/8/2017	26 de junio de 2017
Inicio de funciones de la Sala Especializada en Materia de Resolución Exclusiva de Fondo.	G/JGA/64/2017	07 de julio de 2017
Determinación de los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción del juicio de resolución exclusiva de fondo. ¹⁵⁴	G/11/2019	21 de marzo de 2019

Fuente: elaboración propia.

La creación y acuerdos que rigen a esta Sala Especializada se justificaron mediante las siguientes consideraciones:

- **Disposiciones transitorias de la reforma a la LFPCA.** Se estableció que a más tardar el 30 de junio de 2017 debían crearse tres Salas Especializadas; sin embargo, dado que la Junta de Gobierno y Administración, planteó al Pleno General de la Sala Superior del TFJA que no era posible prever el número de asuntos que los justiciables promoverían a través de la modalidad del juicio de resolución exclusiva de

¹⁵⁴ En razón de que en la Ley se encuentra determinada la cuantía para la procedencia del juicio de resolución exclusiva de fondo; además de que por el tiempo que lleva en funcionamiento la Sala Especializada en la materia, aún no se cuenta con un número considerable de juicios que permita establecer una cuantía adecuada y razonable para el ejercicio de la facultad de atracción en este tipo de asuntos.

fondo, se determinó que era conveniente iniciar el proceso de institución de las Salas mencionadas, con la creación de una sola Sala Especializada en la Ciudad de México y competencia en todo el territorio nacional.

- **Evaluaciones de Magistrados Especialistas en la materia.**¹⁵⁵ Se consideró que las disposiciones transitorias exigían adscribir a Magistrados con mayor experiencia en materia fiscal; con base en las evaluaciones respectivas se seleccionaron en razón de su rendimiento, productividad jurisdiccional, trayectoria dentro del Tribunal, experiencia en la materia fiscal, antecedentes académicos y docentes, con la finalidad de garantizar su aptitud y adaptabilidad para el cumplimiento de los principios que rigen el procedimiento de los juicios de resolución exclusiva de fondo.

Ahora bien, derivado de los planteamientos antes expuestos, consideramos que esta vía de sustanciación resulta positiva, pues al admitirse la demanda: 1) no existirá la obligación de garantizar el interés fiscal; 2) el tribunal ordenará suspender de plano la ejecución del acto impugnado; y 3) la suspensión operará hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio exclusivo de fondo.

Cabe decir que, en los foros y mesas de diálogo con especialistas en materia fiscal¹⁵⁶ cada vez es más común promover alternativas que resuelvan una controversia de fondo, mediante las cuales se busca enriquecer y fomentar una verdadera solución de los conflictos entre el fisco y los contribuyentes, de manera que se genere una participación activa y presencial de ambas partes, un ejemplo de ello son los acuerdos conclusivos que se tramitan a través de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Para los expertos en el tema, es necesario contar con instancias creíbles y especializadas que entiendan no sólo lo que la ley prevé por fondo, sino que en la práctica aduzcan hasta dónde se admiten interpretaciones, por lo que en ese sentido también resulta benéfica la creación y consolidación de esta Sala Especializada.

¹⁵⁵ Cabe decir que el 27 de junio de 2017, la Junta de Gobierno y Administración dictó el Acuerdo G/JGA/48/2017, a través del cual se adscribió a los Magistrados Juan Carlos Roa Jacobo, Javier Ramírez Jacintos y Gustavo Arturo Esquivel Vázquez a la Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo y Sala Auxiliar Metropolitana.

¹⁵⁶ Foro: "Juicio de resolución exclusiva de fondo: Nuevo paradigma para el juicio fiscal", que se llevó a cabo el miércoles 21 de febrero 2018, en la Sala de Maestros del ITAM Campus Rio Hondo, por parte del Departamento Académico de Derecho. Exposición del Magistrado Juan Carlos Roa Jacobo.

Por otro lado, consideramos que teóricamente los principios de oralidad y celeridad aumentan las posibilidades de que el administrado reciba justicia en menor tiempo lo cual es positivo, no obstante, nos parece aún mejor que la propia sustanciación del juicio obligue al magistrado instructor a estudiar con antelación el expediente con la finalidad de tener un diálogo con las partes en la audiencia y fijar la litis, lo que le permitirá ser imparcial con los asistentes y evitará que las actuaciones se revisen solo cuando esté debidamente integrado el expediente y justo antes de dictar sentencia.

Empero, no todo es del todo claro ya que se advierten aún deficiencias en el proceder competencial del Tribunal, empezando por los inmuebles del Tribunal, que no son las instalaciones idóneas para el debido desahogo de las diligencias como las audiencias, salvo aquella que el magistrado instructor estime conveniente, lo cual sería, en todo caso dentro de su despacho de trabajo.

Además, como ya lo vimos en el capítulo anterior, nos parece negativo que aún no se cuenta con el Estatuto del Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional y las Normas de Carrera, lo que podría establecer parámetros e indicadores para asegurar que se garantizará la experiencia de los Magistrados Instructores, en este caso especialistas en materia fiscal.

Por lo antes planteado, consideramos que es válido preguntarnos: 1) ¿Este acercamiento es percibido como una oportunidad que permite la relación directa del tribunal y las partes, o es un espacio propicio para malas prácticas durante el procedimiento?; 2) ¿Cuáles son los parámetros por los cuales se decide si un magistrado cuenta con la especialidad suficiente en materia fiscal?; 3) ¿Cómo se garantizará el derecho a recibir una justicia no sólo, pronta y expedita, sino también completa y especializada?

En conclusión, tener acceso a la justicia en el menor tiempo posible, ya no es suficiente en nuestra sociedad cada vez más exigente en la certeza y garantía de sus derechos; entonces, es necesario reconcebir el concepto de justicia administrativa e ir más allá de la justicia pronta y expedita, ya que si bien es indispensable contar con tales principios, es para nosotros también necesario

privilegiar la especialización de los servidores públicos, lo que se traducirá en una auténtica resolución de fondo de los conflictos que se ventilen en el Tribunal.

Dicho de otro modo, no podemos dejar de lado la exhaustividad y la completitud, que finalmente se ve reflejado en sentencias de alta calidad técnica y con criterios especializados en el asunto que corresponda, por enfocarnos exclusivamente a la prontitud, so pretexto de generar un rezago por las cargas de trabajo. Es indispensable cambiar de paradigma, en el sentido de que los encargados de impartir justicia se desenvuelvan con una legítima convicción de construir criterios jurídicos novedosos y sólidos, así como sentar bases para que tanto las autoridades, como justiciables conozcan tales determinaciones en aras de contribuir al progreso de la materia y resolver los conflictos sociales de fondo.

Finalmente, es necesario decir que, así como consideramos que el juicio en línea no es una materia especializada, tampoco el juicio de resolución exclusiva de fondo lo es, para nosotros es otra vía de sustanciación del juicio contencioso administrativo.

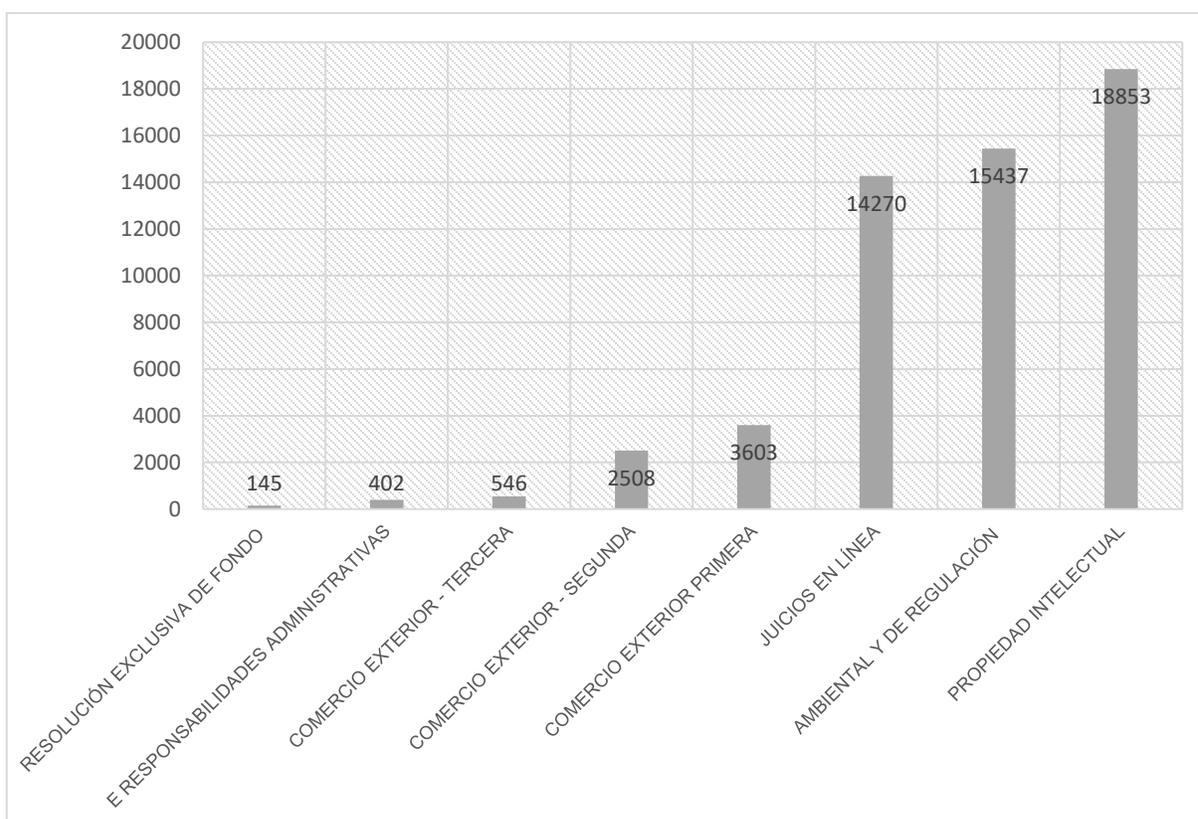
3.3 Estadísticas. La realidad del Tribunal en números.

Una vez que se ha analizado las características cualitativas de las Salas Especializadas, así como su evolución estructural y competencial, nos parece necesario realizar un recorrido cuantitativo de la realidad del Tribunal en números y datos concretos, con la finalidad de: 1) Tener a la mano estadísticas verificables mediante las cuales se pueda conocer la actuación de este órgano jurisdiccional; 2) Identificar el estado del arte respecto de la tendencia a la especialización y; 3) Contar con un repositorio de información con base en el aprovechamiento de la tecnología implementada en el Sistema Integral de Control de Juicios a través de la Dirección General de Informática del Tribunal.

Debe destacarse que este no se hará precisión de las estadísticas de la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual por ser materia del último capítulo de esta investigación, al efecto consideramos lo siguiente:

Gráfico 1. Porcentaje de participación por Sala Especializada del periodo que comprende a partir del mes de enero 2009 al mes de abril de 2019.

	Sala	Demandas	Participación
1	Sala Especializada en Materia de Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo	145	0.3%
2	Primera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas	402	0.7%
3	Tercera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior	546	1.0%
4	Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior	2508	4.5%
5	Primera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior	3603	6.5%
6	Sala Especializada en Juicios en Línea	14270	25.6%
7	Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación	15437	27.7%
8	Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual	18853	33.8%



Fuente: elaboración propia.

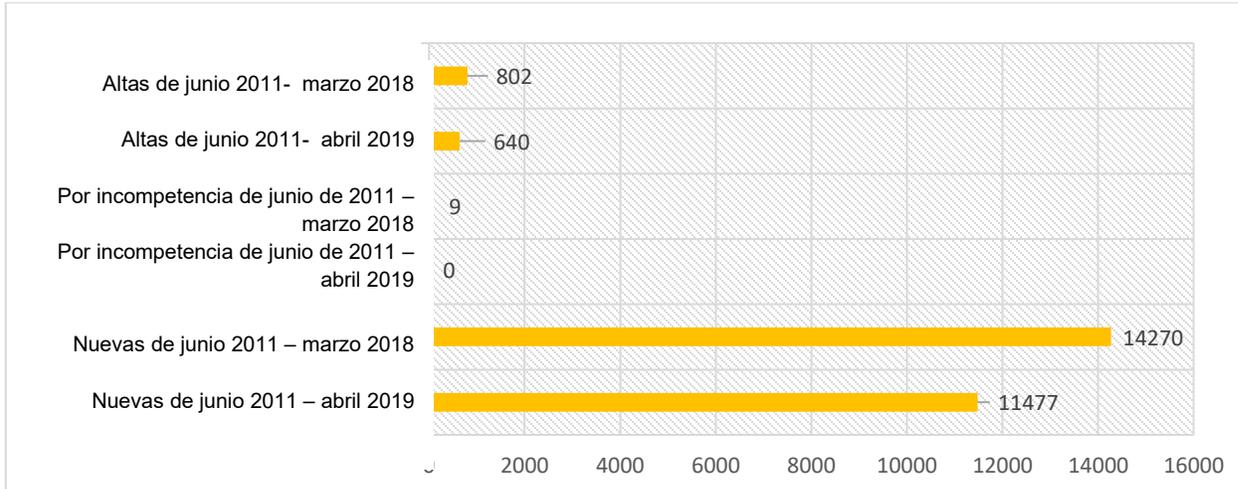
A continuación se expone un análisis comparativo en el que se desagregan los asuntos desde dos ópticas: la primera relativa a los asuntos que se ingresaron

en el año 2009 hasta mayo del 2018, y la segunda desde el año 2009 hasta abril de 2019, lo cual nos permite realizar una comparativa anual (2018-2019) de ingresos y egresos por cada una de las Salas Especializadas, con excepción de la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual que analizaremos en el capítulo cuatro. Resulta oportuno desde ahora decir que se entiende por cada uno de los parámetros propuestos en los gráficos, pues derivado de la solicitud de información con número de folio 3210000075119 se especifica qué se entiende por:

- 1) **INGRESOS:** son todos los asuntos que se encuentran en trámite y se desagregan en:
 - **Demandas nuevas:** se refiere asuntos que ingresan por primera vez al Tribunal.
 - **Por incompetencia:** son los registros de los asuntos que se dan de alta en una Sala cuando provienen de otra sala por incompetencia de la sala de origen.
 - **Otras altas:** aquellos relativos a los asuntos que fueron dados de baja como concluidos y que regresan a trámite mediante amparos concedidos, revisiones que modifican la sentencia, reclamaciones procedentes y fundadas, incompetencias devueltas, atracción devuelta o acumulaciones recibidas.
- 2) **EGRESOS:** son todos los asuntos que ya no están en trámite y que se registran en el sistema como concluidos por los siguientes motivos:
 - **Sentencias definitivas de fondo:** Son los asuntos que llegan a su fin por una sentencia en alguno de los siguientes supuestos a) nulidad lisa y llana; b) nulidad para efectos; c) nulidad parcial, o d) validez.
 - **Sentencias definitivas de sobreseimiento:** relativas a los asuntos que se sobreseyeron.
 - **Otras bajas:** Se refieren a los asuntos que se dan por concluidos por desechamiento, incompetencias, facultades de atracción, acumulaciones o aquellos que se dictaron como no presentados.

Una vez explicado lo anterior, procederemos a la numerología y gráficos específicos por Sala mismos que aprovecharemos para realizar comentarios a las cifras que nos parecen más destacadas:

Gráfico 2. Desagregado de ingresos a la Sala especializada en Juicio en Línea.



El gráfico muestra que desde la creación de la Sala Especializada en Juicio en Línea se han presentado 15, 081 asuntos, de los cuales únicamente 2,964 se recibieron de mayo de 2018 al mes de abril de 2019. Tomando en consideración solo las demandas nuevas, el desgagado es el siguiente:

Tabla 15. Asuntos por materia, sistematización de la Sala Especializada en Juicio en Línea.

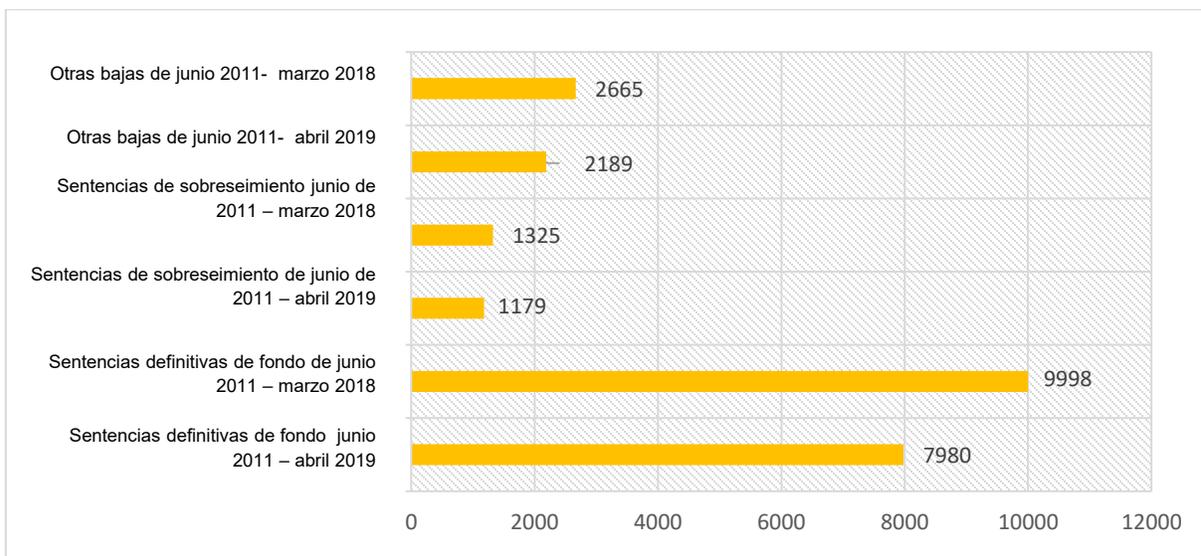
Demandas Nuevas por Materia en la SEJL	
Materia	Total de asuntos
Accesorios de las Contribuciones	168
Aportaciones de Seguridad Social	549
Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	5
Aportaciones y/o Amortizaciones (INFONAVIT)	833
Aprovechamientos	569
Ciencia y Tecnología	1
Comercio Exterior	161
Compensaciones	5
Competencia por Afinidad	5
Contratos Administrativos	150
Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores	308

Derechos	57
Derechos de Autor	0
Determinación de grado de riesgo(s)	40
Energía Eléctrica	38
Entidad de Fiscalización Superior de la Federación	13
Fianzas	5
Fincamiento de capitales constitutivos	39
Gastos de Ejecución	18
Haberes en retiro	9
Impuestos	4,087
Indemnización en términos del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación	3
Juegos y Sorteos	8
Materia Aduanera	365
Materia Ambiental	141
Materia de Competencia Económica	2
Materia de Comunicaciones y Telecomunicaciones	116
Materia Migratoria	21
Materia Sanitaria	34
Navegación y Comercio Marítimo	1
No Capturada	17
Normas Administrativas de Trabajo	228
Otras percepciones y demás prestaciones civiles	45
Otras percepciones y demás prestaciones militares	2
Pensión por causa de muerte	5
Pensión por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	7
Pensión por Invalidez	3
Pensión por Jubilación	346
Pensión por Retiro	11
Pensiones	462
Petróleos	12
Política Social	4
Procedimiento Administrativo	3,288
Productos	6
Propiedad Industrial	10
Protección al Consumidor	899
Recargos	3
Responsabilidad Patrimonial del Estado	34
Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	156

Sanciones (Multas Fiscales)	779
Sanciones a Instituciones Financieras	168
Seguro de enfermedad no profesional	4
Transparencia de Información Pública	8
Turismo	6
Vivienda	16
Total general	14,270

Fuente: TFJA, proporcionado en la solicitud de acceso a la información 3210000075119.

Gráfico 3. Desagregado de Egresos de la Sala especializada en Juicio en Línea.



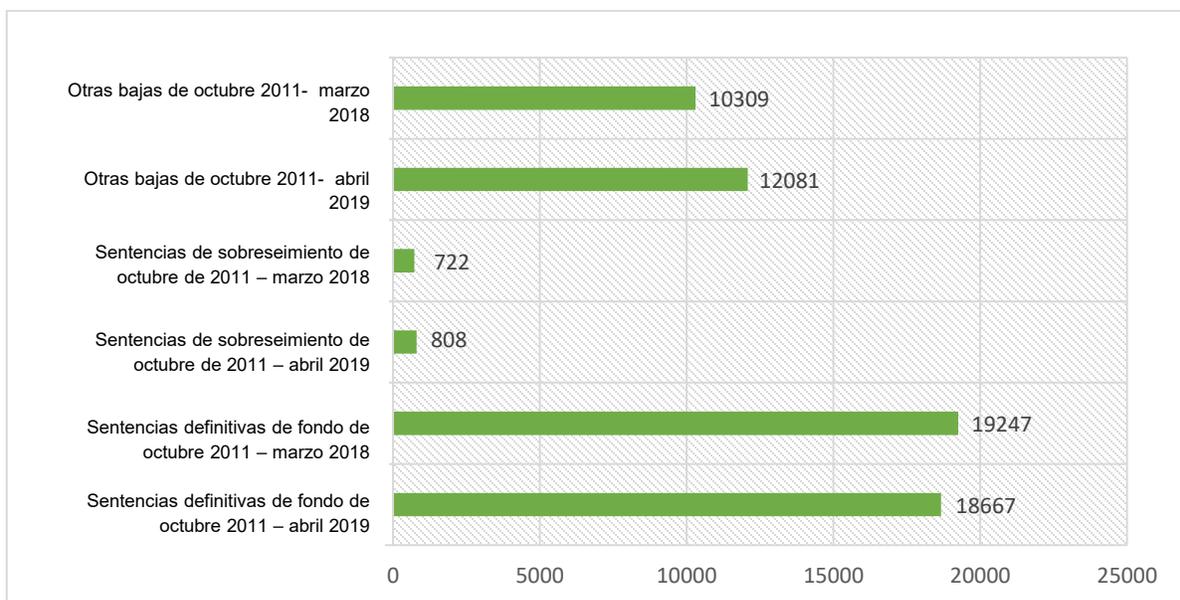
Se explica mediante la gráfica anterior que son 13,988 asuntos los que se han resuelto desde la creación de la Sala hasta el mes de abril de 2019.

Gráfico 4. Desagregado de ingresos a la Sala especializada en Materia Ambiental y de Regulación.



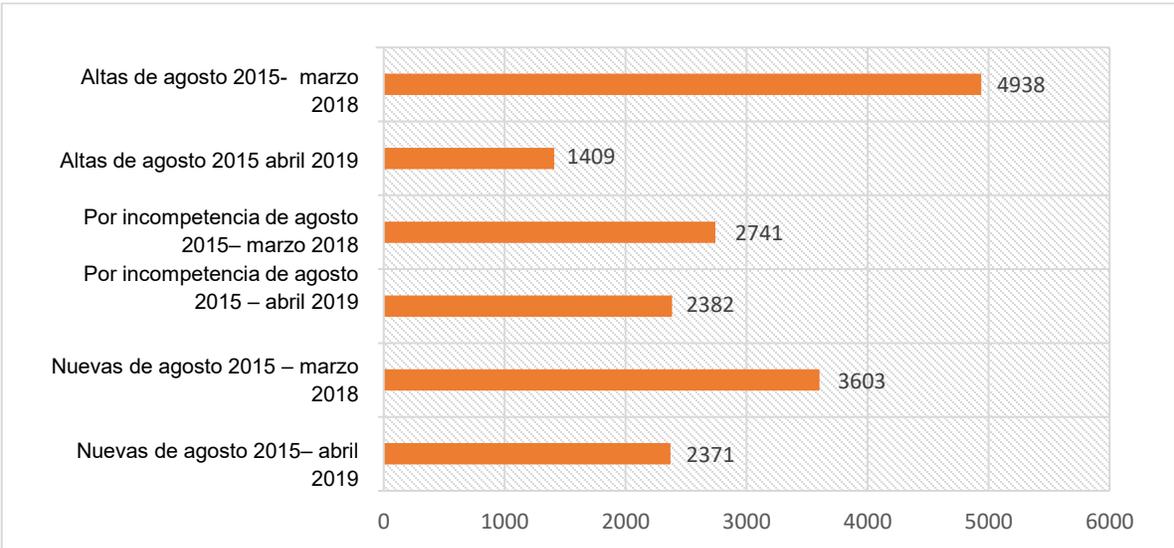
Como se ve, las demandas presentadas ante la Sala especializada en materia ambiental y de regulación ha incrementado exponencialmente en los últimos años pues, se han ingresado 40,353 demandas relativas a dicha rama del derecho administrativo. Es necesario decir que las altas en el gráfico se consideran desde el 01 de diciembre de 2011, fecha de creación de la Sala.

Gráfico 5. Desagregado de egresos de la Sala especializada en Materia Ambiental y de Regulación.



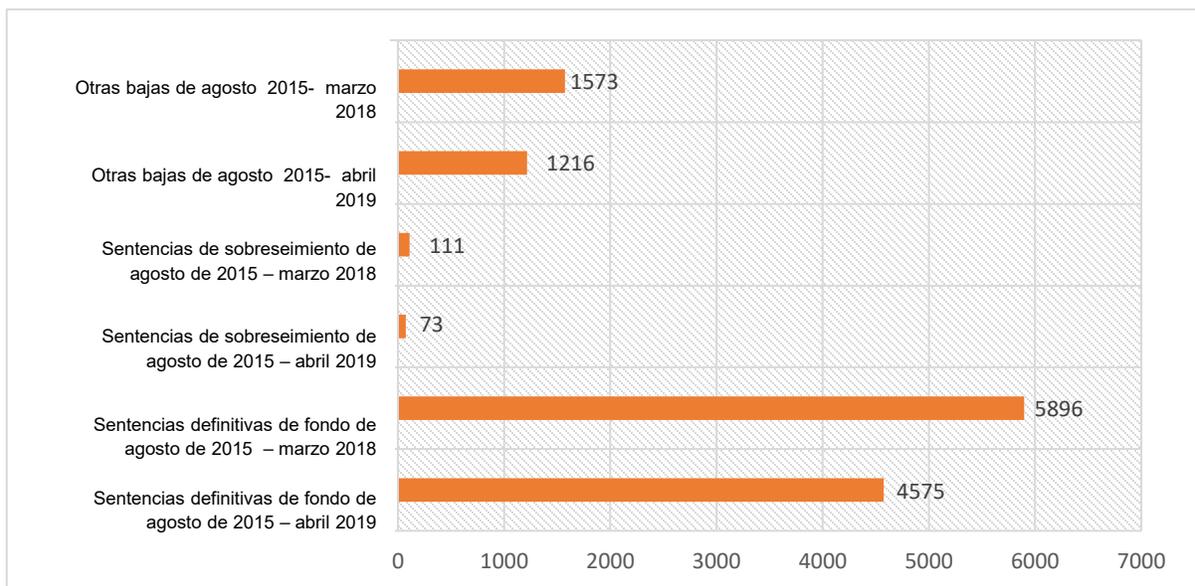
La gráfica evidencia que hasta el año 2018 se habían resuelto 18,866 sentencias definitivas de fondo, 808 por sobreseimiento y 12,081 por las razones expuestas al inicio de este apartado, En conclusión, en ese año se egresaron del sistema 31,755 asuntos. En ese sentido, se puede decir que para el año 2019 se resolvieron otras 580 sentencias definitivas de fondo, sin embargo, existe una contradicción en los números que se bajas por sobreseimiento y otros asuntos que se dieron de baja, se ha hecho la solicitud de información correspondiente; sin embargo, el TFJA es omiso en aclarar dicha circunstancia.

Gráfico 6. Desagregado de Ingresos a la Primera sala especializada en Materia de Comercio Exterior.



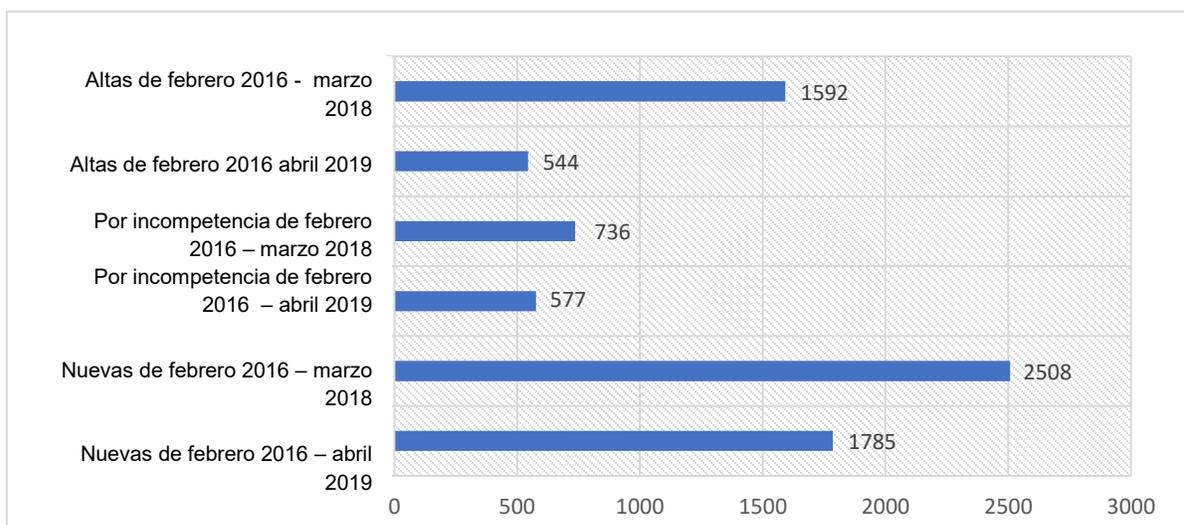
Es necesario recordar que la actividad de esta Sala surge en el año 2016, lo cual explica la evidente desproporción de asuntos en comparación con las estadísticas de los gráficos anteriores. Así, se tiene que en la Primera Sala en materia de comercio exterior se han resuelto 11, 282 asuntos, de los cuales 5,120 son del periodo que comprende los meses de mayo de 2018 hasta el mes de abril de 2019.

Gráfico 7. Desagregado de Egresos de la Primera sala especializada en Materia de Comercio Exterior.



La estadística indica que se dieron de baja del sistema 7,580 asuntos en materia de comercio exterior, de los cuales 1716 correspondieron al periodo que comprende los meses de mayo de 2018 hasta el mes de abril de 2019.

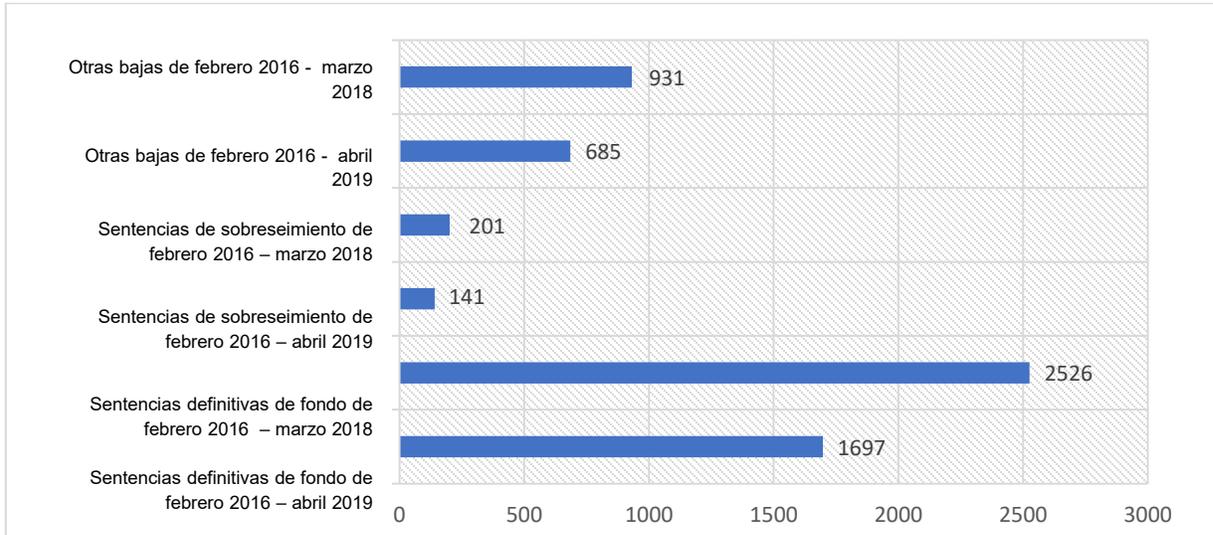
Gráfico 8. Desagregado de Ingresos a la Segunda Sala especializada en Materia de Comercio Exterior.



La segunda Sala en materia de comercio exterior tiene en su historial 4,836 asuntos presentados a partir de su creación en febrero del 2016, esto tomando en consideración su competencia territorial. Además, cabe decir que únicamente 1930

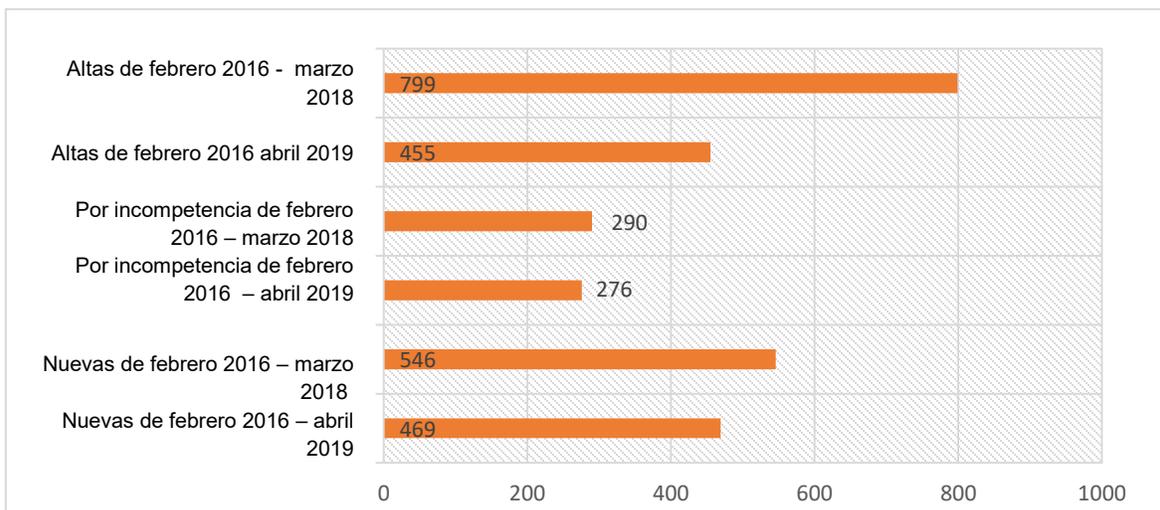
asuntos se recibieron en el periodo que comprende los meses de mayo de 2018 hasta el mes de abril de 2019.

Gráfico 9. Desagregado de egresos de la Segunda Sala especializada en Materia de Comercio Exterior.



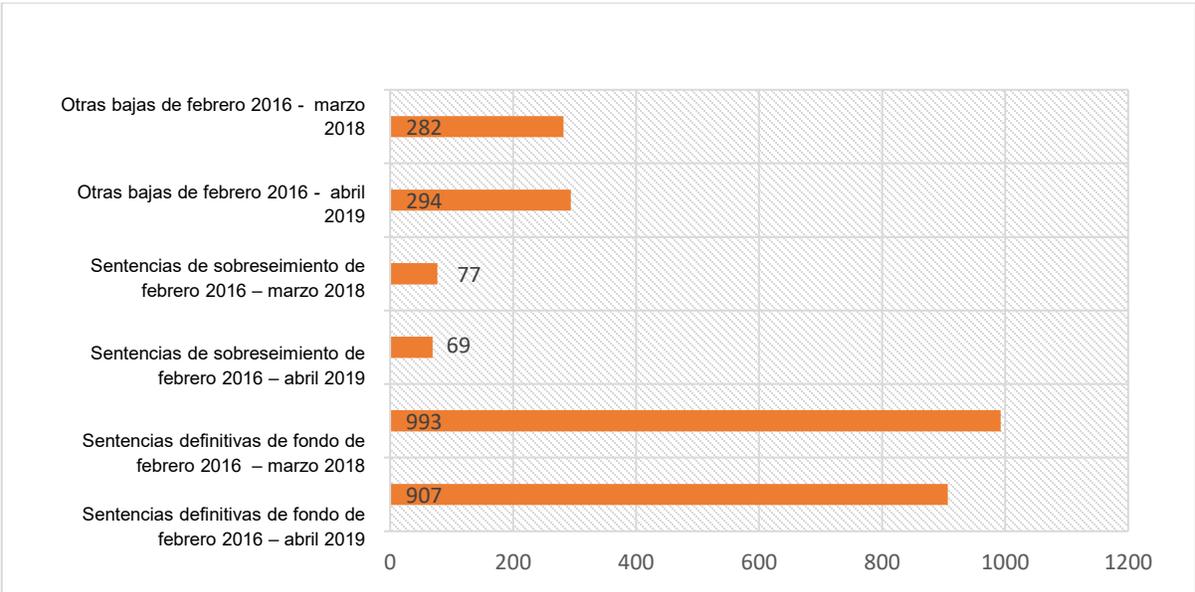
En el periodo que comprende los meses de mayo de 2018 hasta el mes de abril de 2019 se han resuelto 246 por otras bajas, 60 asuntos tuvieron causales que tuvieron como consecuencia el sobreseimiento del juicio y 829 demandas tuvieron una resolución definitiva de fondo, lo que resulta en un total de 1,135 asuntos egresados del sistema.

Gráfico 10. Desagregado de ingresos a la Tercera Sala especializada en Materia de Comercio Exterior.



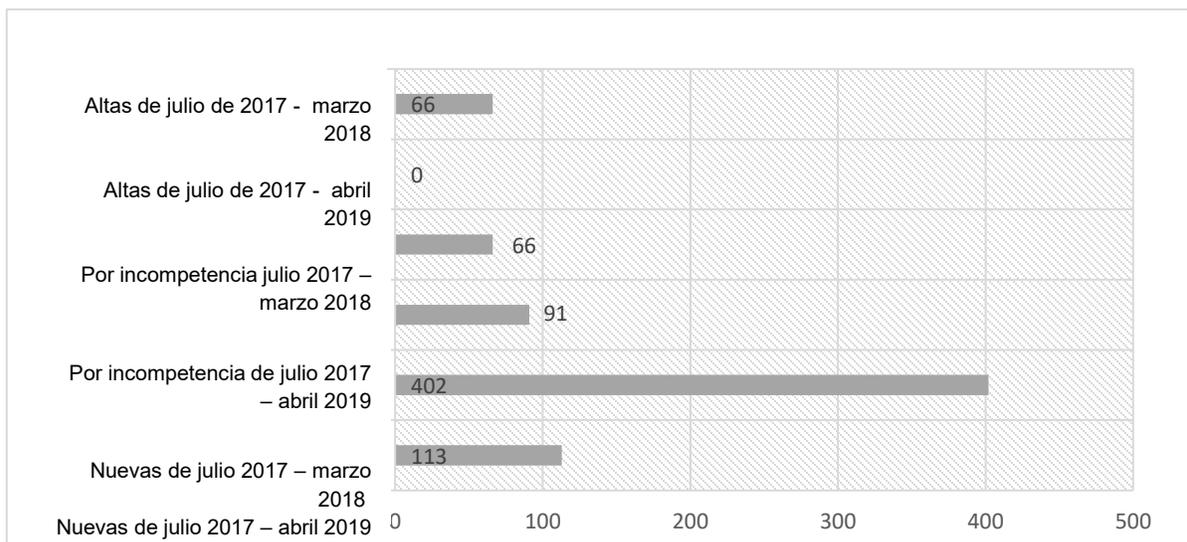
En la Tercera Sala Especializada en materia de Comercio Exterior, con competencia territorial en los estados de los Estados de Campeche, Tabasco y Veracruz de Ignacio de la Llave, se reportaron 1,635 de los cuales 435 se presentaron en el periodo que comprende los meses de mayo de 2018 hasta el mes de abril de 2019.

Gráfico 11. Desagregado de Egresos de la Sala especializada en Materia de Comercio Exterior.



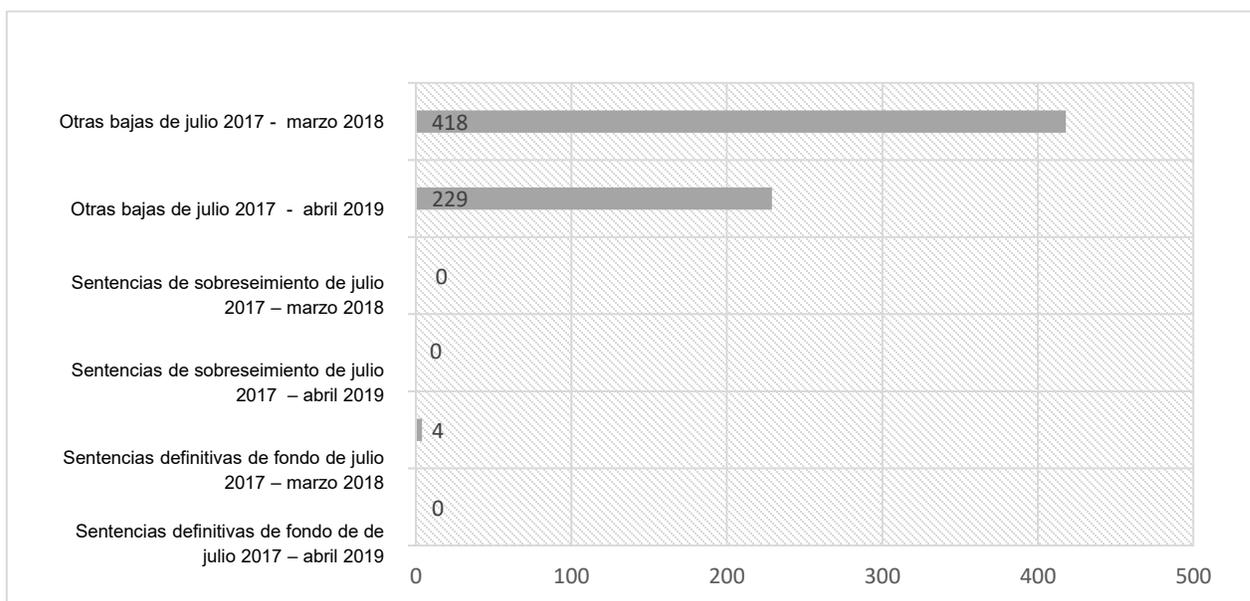
Como se ve, los asuntos que se resolvieron desde la creación de esta Sala Especializada suman un total de 1,352 asuntos egresados del sistema, y derivado de su actuación se privilegia que esta Sala funja como auxiliar en otras materias.

Gráfico 12. Desagregado de Ingresos a la Sala especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.



Por las razones expuestas con anterioridad sobre esta Sala en particular, resulta lógico que los números reflejen un bajo nivel de actividad en comparativa con las otras salas especializadas. Por ello, se tiene que hasta el mes de abril de 2019 se habían presentado tan solo 534 asuntos relacionados con la posible responsabilidad por faltas administrativas graves.

Gráfico 13. Desagregado de egresos de la Sala especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas.



La numeralia indica que no se han tenido resoluciones que sobresean el juicio, tan solo se cuenta con 4 asuntos resueltos con sentencia definitiva de fondo y finalmente se han dado de baja 418 asuntos.

Gráfico 14. Sala especializada en Materia de Resolución Exclusiva de fondo.

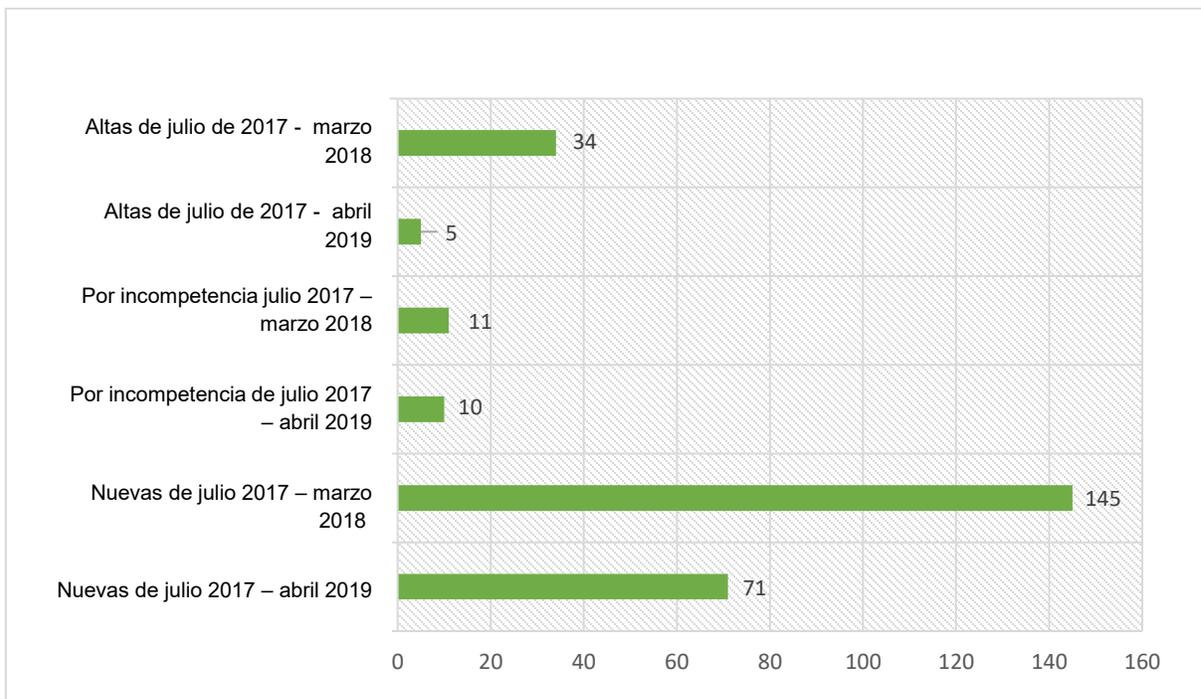
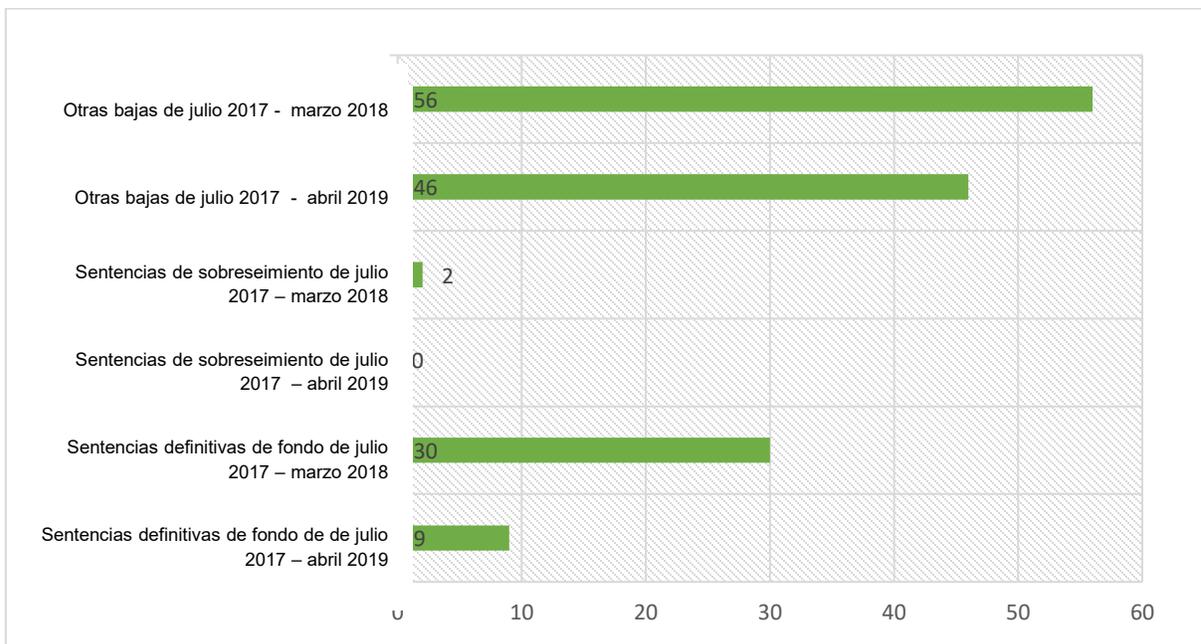


Gráfico 15. Sala especializada en Materia de Resolución Exclusiva de fondo



La Sala Especializada en resolución exclusiva de fondo es de reciente creación, lo cual se ve reflejado en los 190 asuntos que se tenían en trámite hasta abril de 2019 y las 30 sentencias definitivas que se dictaron hasta esa fecha. Lo anterior se traduce en la expectativa de conocer criterios novedosos, que aún no salen a la luz; y, en su caso, que con el tiempo el juicio exclusivo de fondo se tramite en el resto de las Salas como vía de substanciación y no se concentre en una sola.

Como numeralia adicional, se solicitó el número de sentencias definitivas que ya cuentan con versión pública, datos que se reproducen a continuación:

Gráfico 16. Comparativa de sentencias en versión pública vs las sentencias definitivas emitidas.

Sala	Sentencias Publicas	Sentencias definitivas emitidas	Diferencia
Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual	2,937	18,881	15,944
Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación	4,732	19,969	15,237
Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior	719	1,070	351
Primera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior	5,241	6,007	766
Segunda Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior	2,351	2,727	376
Sala Especializada en Materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo	46	32	-14
Primera Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas	2	4	2
Sala Especializada en Juicios en Línea	1,184	11,323	10,139
TOTAL	17,212	42,801	42,801
Nota: La Sala Especializada en materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, cuenta con sentencias interlocutorias registradas por lo cual se presenta la diferencia negativa.			

Fuente: Solicitud de información con número de folio 3210000075119

Lo anterior indica un importante rezago en la publicación de las sentencias con supresión de datos personales de las Salas Especializadas, lo que no permite que se conozca la totalidad de sus criterios, sobre todo los más recientes, que para los abogados interesados en las materias de alta complejidad son interesantes y representan un faro que guía su actuación jurídica.

CAPÍTULO IV. LA HIPERESPECIALIZACIÓN EN LA PRÁCTICA. ESTUDIO DE CASO: LA SALA ESPECIALIZADA EN PROPIEDAD INTELECTUAL.

SUMARIO

4.1. Análisis ontológico de la Propiedad Intelectual. 4.2. Genealogía normativa de la Propiedad Intelectual. 4.4. Autoridades nacionales e internacionales que regulan la Propiedad Intelectual. 4.4.1. Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR). 4.4.2. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). 4.4.3. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). 4.4.5. Sujetos de Derecho Internacional que regulan la Propiedad Intelectual. 4.5 Nociones de los ámbitos de aplicación de la Propiedad Intelectual. 4.5.1. Los Derechos de Autor. 4.5.2. La Propiedad Industrial. 4.5.3. Variedades Vegetales. 4.6 Primera Sala Especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en Materia de Propiedad Intelectual. 4.6.1 Estadísticas. 4.6.2 Los retos en materia de Propiedad Intelectual y su incidencia en la impartición de justicia administrativa.

4.1 Análisis ontológico de la propiedad intelectual.

*La vida sin la música es sencillamente un error, una fatiga, un exilio.
Nietzsche.*

De acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), cuando se habla de Propiedad Intelectual (PI) se está haciendo referencia a las creaciones de la mente: invenciones, obras literarias y artísticas, símbolos, nombres e imágenes utilizados en el comercio, por ello se basa en el reconocimiento de los derechos del esfuerzo humano como recompensa a su creatividad y que generan estímulos para el progreso de la humanidad (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, s.f.).

Así, la OMPI reconoce que el progreso y el bienestar de la humanidad, depende en gran medida de su capacidad inventiva tanto en los aspectos tecnológicos como culturales, por lo que se requiere de la intervención del Estado y de la comunidad internacional para proteger y fomentar la innovación, de manera que se pueda estimular con ello el crecimiento económico y la calidad de vida. En ese sentido, dicha Organización Internacional considera que la PI no solamente coincide perfectamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS), sino que además es la clave para lograrlos, pues se estima que solo a través del ingenio humano será posible desarrollar nuevas soluciones que contribuyan a: 1) La erradicación de la pobreza; 2) Al impulso de la sostenibilidad agrícola y la seguridad alimentaria; 3) La lucha contra las enfermedades; 4) La

mejora de la educación; 6) La protección del medio ambiente y la transición a una economía baja en carbono y 7) Al aumento de la productividad y la competitividad empresarial.

En el ámbito jurisdiccional comparado, la Corte Constitucional Colombiana reconoce que la protección establecida en favor de una actividad como la creación artística, literaria y científica constituye un mecanismo para permitir el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, de la libertad de expresión y el derecho al reconocimiento del trabajo individual. En ese tenor, señala que además de constituir un incentivo para la creación, el producto mismo del trabajo y del contacto individual con la cultura como expresión de la sociedad, tiene un resultado material, es decir, un aporte conjunto del individuo y de la sociedad, que se traduce en un beneficio social, y aunque no toda la producción cultural individual reporte el mismo grado de beneficio, la creación artística, literaria y científica, en sus diversas manifestaciones es un patrimonio social.¹⁵⁷

Tanto es el impacto de la PI a nivel mundial que se han creado mecanismos que incentivan el impulso del desarrollo sostenible, tal es el caso de la República Popular de China, que de conformidad con el principio de deferencia técnica que estudiamos en el capítulo anterior, se alineó con las tendencias globales y estableció un sistema judicial para la protección de la propiedad intelectual a finales del 2014, para tal efecto se crearon tres tribunales; en Beijing, Shanghai y Guangzhou, estos órganos jurisdiccionales cuentan con un enfoque especializado que conocen de los casos de apelación civiles y administrativos altamente técnicos relacionados con la propiedad intelectual.

El Tribunal Popular Supremo de China¹⁵⁸ (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2019) considera que los derechos intangibles de los autores e inventores son la fuerza impulsora fundamental para la innovación y la creatividad, por ende, en un mundo donde día a día se enfrentan desafíos de nuevas realidades tecnológicas, de transformación industrial, así como en la forma en la que se

¹⁵⁷ Véase la Sentencia C-053/01 de la Corte Colombiana en cuanto se reconoce la naturaleza del derecho moral de autor, así como la incorporación al bloque de constitucionalidad, de la decisión 351 del acuerdo de Cartagena, dada en Bogotá el 24 de enero de 2001 y firma la Magistrada Martha V. Sachica Méndez.

¹⁵⁸ No referimos al Juez Tao Kaiyuan , vicepresidente del Tribunal Popular Supremo de la República Popular de China.

difunden las expresiones artísticas, la información y se utiliza el conocimiento, la propiedad intelectual es el elemento más importante para fomentar la competitividad y crecimiento económico de aquel país.

En México, la propiedad intelectual tiene sustento en los artículos 4, 28, y 89 fracción XV de la Constitución General y en diversos tratados internacionales,¹⁵⁹ en los que se reconoce la diversidad cultural con todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa; la existencia de privilegios otorgados a autores y artistas para la producción de sus obras¹⁶⁰ y el uso exclusivo de sus inventos a sus creadores; así como las facultades federales otorgadas al Congreso de la Unión para legislar en la materia y al Ejecutivo Federal para la aplicación de dichas normas.

Ergo, la PI reconoce derechos específicos para los autores o inventores, pues su actividad producto del intelecto, genera obras e innovaciones que acarrearán un beneficio cultural, intelectual o tecnológico con la posibilidad de irradiar beneficios inmateriales o materiales a toda la humanidad y, por su parte al Estado a través de los órganos competentes le corresponde la creación de un marco normativo especializado y la aplicación irrestricta del mismo que proteja dichas creaciones.¹⁶¹

Por su parte la SCJN conceptualiza a la Propiedad Intelectual en varias vertientes a saber: 1) Como una manifestación del derecho de propiedad y, por ende, el derecho a tener propiedades en abstracto; 2) Como un derecho humano de rango constitucional; y 3) Como el derecho por el cual se puede llegar a obtener

¹⁵⁹ Cobra relevancia la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 27 reconoce el derecho a participar en la vida cultural, gozar de las artes y participar en el progreso científico y los beneficios que se generen, así como la protección a los intereses morales y materiales que correspondan a los autores e inventores.

¹⁶⁰ La exposición de motivos de la Ley Federal del Derecho de Autor reconoció que el fortalecimiento de un país, y el logro de su proyecto de Nación y de Estado, sólo pueden basarse en instituciones culturales vigorosas mediante las cuales sea permitido llevar, promover y proteger la cultura de todos los grupos de nuestra población, a cada comunidad y a cada individuo, puesto que esta circunstancia ha sido desde siempre, uno de los ejes fundamentales para los cambios políticos y sociales en nuestro país.

¹⁶¹ Al respecto cabe destacar la exposición de motivos de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial; publicada el DOF el 27 de junio de 1991, en la que se establece que la innovación y el progreso tecnológico e industrial se traducen en un mayor flujo de creaciones al concederse derechos exclusivos por un plazo determinado a favor de los individuos, empresas, instituciones o centros de investigación que tengan el interés de distinguir en el mercado sus invenciones, descubrimientos, productos o servicios, puesto que los beneficiarios de ese reconocimiento defendido por el Estado son la base para: 1) Que los creadores puedan combatir la imitación de sus creaciones sin su consentimiento; 2) Promover el flujo abundante de creaciones, mejorando continuamente los productos y servicios disponibles en el mercado beneficiando indirectamente a los consumidores; 3) Posicionar a México como país competitivo en materia industrial y comercial acorde con la normatividad de los países parte de la OMPI y del Acuerdo general de Aranceles Aduaneros y Comercio.

un beneficio patrimonial de una creación del intelecto humano, obras artísticas e incluso la propia imagen.¹⁶²

Por lo anterior, consideramos que los derechos de propiedad intelectual trascienden más allá del legítimo reconocimiento a favor de los autores, artistas, productores, intérpretes y científicos, sobre sus creaciones producto del pensamiento, el talento, el esfuerzo creativo y de investigación, sino que también puede decirse que la propiedad intelectual constituye un eje esencial que el Estado Mexicano debe proteger y promover en aras de salvaguardar la riqueza cultural e inventiva del país. En primera instancia a favor del autor por el resultado de su trabajo y la expresión de su ingenio, y, en segundo lugar, a la sociedad como benefactora del acervo cultural y los avances tecnológicos y científicos.

Esto no debe confundirse con la obligatoriedad de registro o depósito ante las autoridades correspondientes, pues es bien sabido que las creaciones tienen protección incluso antes de aquello ocurra. Luego entonces, debe entenderse el registro como un acto administrativo que pretende materializar las prerrogativas a favor del autor, el respaldo documental que le garantiza y concede el uso exclusivo de su creación y la forma de acreditar su oposición a que un tercero explote su obra sin autorización o bien, solicitar la sanción que corresponda a quién incurra en violentar tal protección.

De lo anterior se concluye que la propiedad intelectual es un tema en boga, prioritario y que requiere atención jurídica especializada para su protección porque; por un lado, representa un sistema de expresión de los valores sociales, sus costumbres y tradiciones culturales, en otras palabras, las creencias de una nación y en consecuencia su identidad. Por otro lado, es una herramienta de desarrollo económico, desde el enfoque de la llamada “economía del conocimiento”¹⁶³ que hoy en día representa el nuevo capital de los países, se le denomina así a aquellas economías nacionales o sectores productivos que muestran un mayor dinamismo y crecimiento originado por la producción y el uso intensivo de la información, la

¹⁶² Véase la tesis aislada 1a. CLXXVIII/2018 (10a.) de la primera Sala de la SCJN, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, del Libro 61, Diciembre 2018, Tomo I, de rubro: DERECHO A LA PROPIEDAD INTELECTUAL. SU CONCEPTUALIZACIÓN COMO VERTIENTE DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y SUS MANIFESTACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL.

¹⁶³ De conformidad con las definiciones que retoma el acuerdo por el que se aprueba el Programa de Innovación Protegida 2013-2018 publicado en el DOF el 09 de mayo de 2014.

tecnología y el conocimiento en la creación de valor, lo cual genera expansión de la actividad económica.

Pensar lo contrario, y considerar que la propiedad intelectual no es un tema de atención prioritaria implicaría la permisibilidad de recortes presupuestales a la ciencia y la tecnología, la tolerancia a la piratería también impactaría en la nula vinculación de la visión académica y de investigación con el diseño de políticas públicas de nuestro país. Peor aún, la desprotección de los derechos de propiedad intelectual, nos obligaría a inferir absurdamente que una sociedad puede ser económicamente competitiva y sostenible sin creaciones de innovación científica o tecnológica, que se puede dar orden y progreso a una nación desarraigada de su cultura y que el hombre puede ser feliz sin la música, la danza o la literatura, lo cual a todas luces representa una desventaja en la economía del país y un detrimento en contra no solo de la sociedad mexicana, sino de la humanidad.

4.2 Genealogía normativa de la Propiedad Intelectual.

No debemos olvidar que cuando se descubrió el radio nadie sabía que sería útil en los hospitales. El trabajo era de ciencia pura. Y esta es una prueba de que el trabajo científico no debe considerarse desde el punto de vista de su utilidad directa. Debe hacerse por sí mismo, por la belleza de la ciencia, y entonces siempre existe la posibilidad de que un descubrimiento científico se convierta en un beneficio para la humanidad.

Marie Curie.

En este apartado realizaremos un análisis cronológico de la evolución histórico normativa nacional y los tratados internacionales ratificados por México¹⁶⁴ en materia de propiedad intelectual, de manera que contemos con un epítome de la regulación en la materia, tomando en consideración la normatividad más relevante para nosotros en relación con los derechos de autor, la propiedad industrial y las variedades vegetales, vertientes de las cuales se derivan las justificaciones necesarias para considerarla como una rama del derecho administrativo hiperespecializada por su complejidad técnica, lo cual se puede expresarse mediante la siguiente sistematización:

¹⁶⁴ Se tomó en consideración la publicación en el Diario Oficial de la Federación, no así la fecha de ratificación o aceptación.

Tabla 16. Genealogía de la normatividad nacional e internacional de la Propiedad Intelectual.

Decreto o publicación	Descripción de la normatividad
Decreto del 10 de junio de 1813.	Reglas para conservar a los escritores la propiedad de sus obras. Se expidió con la finalidad de proteger el derecho de propiedad de los autores sobre sus escritos y evitar que las obras quedaran en el olvido y en consecuencia se perjudicara a la literatura nacional. Se consideró la protección durante la vida del autor más diez años después de su muerte a favor de los herederos, posteriormente pasaría a dominio público.
Constitución de Apatzingán de 1814.	El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Estableció que ningún género de cultura debía estar prohibido para los ciudadanos, se reconoció la libertad de expresión y de imprenta, en el sentido de que no se requerían permisos de ninguna especie para la publicación de libros. (Gamás, 2015)
Constitución Federal de 1824.	Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Consideró entre las facultades del Congreso proteger y arreglar la libertad de imprenta, así como promover la ilustración asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras. ¹⁶⁵
Decreto del 3 de diciembre de 1846.	Decreto sobre Propiedad Literaria. Se define la propiedad literaria como el derecho de autor que consistió en la facultad de publicar e impedir que otro lo haga. Se precisó la publicación de las obras como un derecho vitalicio y se extendió el privilegio de exclusividad a los herederos hasta por 30 años. Se estableció el proceso para adquirir la propiedad literaria o artística, mediante el depósito de dos ejemplares en el ministerio de instrucción pública.
Decreto del 13 de diciembre de 1870.	Código Civil para el Distrito Federal y la Baja California. En su Título Octavo, denominado "Del Trabajo" en el del libro II, reguló lo relativo a las obras literarias, dramáticas, musicales y artísticas. Se consideró a la propiedad literaria y artística como un bien mueble equiparable a la propiedad común. Además, se estableció que los contratos y las obras traducidas también debían depositarse en el ministerio de instrucción pública, lo que representa el origen de los derechos conexos y a los derechos de obras derivadas.
Decreto del 31 de marzo de 1884.	Código Civil para los Territorios del Distrito Federal, Tepic y de la Baja California. Clasificó los derechos exclusivos a los autores de la propiedad literaria, dramática y artística. Se perfeccionaron las reglas de adquisición de la propiedad y de declaración de falsificación. El Ministerio de Instrucción Pública llevó el registro de obras que se recibían y tenía la obligación de publicar cada tres meses en el Diario Oficial.
Decreto del 03 octubre 1900.	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa para la Protección Recíproca de la Propiedad Industrial. La convención consta de 10 artículos en los que se establecen las reglas de protección en materia de propiedad industrial entre Francia y México, otorgándose mutuamente los privilegios relacionados a las invenciones, marcas de fábrica, etiquetas, rótulos, nombres de comercio y de fábrica, razones sociales, dibujos y modelos de fábrica, indicaciones y nombres de los lugares de origen, y reconociéndose los mismos derechos que los nacionales de la contraparte.
Decreto del 01 de septiembre de 1903.	Primera Ley de Patentes de Invención.
Publicado en el DOF el 14 mayo 1925.	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España para Garantizar y Asegurar la Propiedad de las Obras Científicas, Literarias y Artísticas. Se determina lo que se comprende por obras literarias, científicas o artísticas y la forma de probar judicialmente derechos mediante el certificado expedido por la Secretaría de Educación Pública en México o por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes de España.
Publicado en el DOF el 26 de mayo de 1928.	Código Civil del Distrito Federal y Territorios Federales. Se denomina al Título Octavo "De los derechos de autor" se estableció que los autores de obras científicas tenían el privilegio exclusivo de publicarlas, traducirlas y reproducirlas por cualquier medio durante 50 años. Los descubrimientos o invenciones científicas gozarían de tales derechos aun cuando no hayan indicado al público la posible aplicación susceptible de ser explotadas. Se previó que aquel que industrializara el descubrimiento y obtuviera una patente, tenía la obligación de

¹⁶⁵ De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley federal del derecho de autor del 24 de diciembre de 1996: "Las tensiones políticas económicas y sociales que acompañaron el nacimiento del país a la independencia, causaron que el ambiente intelectual y artístico se encontrare buscando todavía su propio carácter, presumiblemente por ello ni la constitución centralista de 1836, ni la federal de 1857 recogieron este precepto."

	proporcionar al inventor la parte de las ganancias fijadas por peritos. Fue el primer antecedente de la regulación de reservas de derechos y propiedad industrial.
Publicado en el DOF el 27 de julio de 1928.	Ley de Marcas y de avisos y nombres comerciales, y nueva Ley de Patentes de Invención.
Publicado en el DOF 18 de agosto de 1937.	Convenio sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos (Pacto Roerich). Tiene por objeto la adopción universal de una bandera ya creada y difundida, para preservar con ella, en cualquiera época de peligro, todos los monumentos inmuebles de propiedad nacional y particular que forman el tesoro cultural de los pueblos", y con el fin de que los tesoros de la cultura sean respetados y protegidos en tiempo de guerra y de paz.
Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1942.	Ley de la Propiedad Industrial.
Publicada en el DOF el 24 de octubre de 1947.	Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas. Los aspectos relevantes de la convención se pueden resumir en: 1) El reconocimiento y protección de las obras inéditas o no publicadas. La convención no comprendió el aprovechamiento industrial de la idea científica. 2) Definición de la figura del autor (nombre, anónimo y seudónimo). 3) La promoción del uso de la expresión "Derechos Reservados o D.R." y 5) La determinaron los parámetros de transmisión de derechos, las facultades de paternidad de la obra y oposición a la modificación o utilización de esta.
Publicada en el DOF el 14 de enero de 1948.	Ley Federal sobre el Derecho de Autor. Tras la firma de la Convención Interamericana debió regularse la materia en México de conformidad con los parámetros de aquella, en ese sentido, lo más relevante fue la determinación del principio de ausencia de formalidades, quedando protegida la obra desde el momento de su creación sin necesidad de registro.
Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1948.	Decreto que reforma el artículo 7° de la Ley Federal sobre Derecho de Autor.
Publicada en el DOF el 12 de noviembre de 1950.	Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
Publicado en el DOF el 11 de diciembre de 1950.	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa para la Protección de los Derechos de Autor de las Obras Musicales de sus Nacionales.
Publicado en el DOF el 9 de enero de 1952.	Decreto que modifica los artículos 114 y 124 de la Ley Federal sobre el Derecho de Autor.
Publicado en el DOF el 18 de julio de 1955.	Convención que Revisa la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial del 20 de marzo de 1883, revisada en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington, el 2 de junio de 1911 y en La Haya el 6 de noviembre de 1925
Publicado en el DOF el 26 de agosto de 1955.	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de Dinamarca para la Protección Mutua de las Obras de sus Autores, Compositores y Artistas.
Publicado en el DOF el 30 abril de 1956.	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania para la Protección de los Derechos de Autor de las Obras Musicales.
Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1956.	Ley Federal sobre el Derecho de Autor.
Publicado en el DOF el 06 de junio de 1957.	Convención Universal sobre Derecho de Autor. Se establecen obligaciones a los Estados parte para asegurar la protección de los derechos de autor sobre obras literarias, científicas y artísticas como escritos, composiciones musicales, dramáticas y cinematográficas, pintura, grabado y escultura. ¹⁶⁶
Publicado en el DOF 23 de abril de 1963.	Convención sobre la Propiedad Literaria y Artística suscrita en la Cuarta Conferencia Internacional Americana.
Publicado en el DOF el 21 de diciembre de 1963.	Decreto por el que se adiciona la Ley Federal del Derecho de Autor del 31 de diciembre de 1956.
Publicado en el DOF el 23 de abril de 1964	Decreto por el que se promulga la Convención sobre Propiedad Literaria y Artística, suscrita en la Cuarta Conferencia Internacional Americana, celebrada en Buenos Aires, Argentina. La convención estableció, entre otras cosas, que en la expresión "Obras literarias y artísticas" se comprenderían los libros, escritos, folletos de todas clases, cualquiera que sea la materia de que traten, y cualquiera que sea el número de sus páginas; las

¹⁶⁶ Vigente para México la convención y el protocolo numero dos, firmados en Ginebra el 06 de Septiembre de 1952 en la reunión convocada para dicho objeto por la UNESCO, y también está vigente la Convención Universal sobre Derecho de autor, revisada en París, el 24 de julio de 1971, publicada en el DOF el 09 de marzo de 1976.

	obras dramáticas o dramático-musicales; las coreográficas, las composiciones musicales, con o sin palabras, los dibujos, las pinturas, las esculturas, los grabados; las obras fotográficas; las esferas astronómicas o geográficas; los planos, croquis o trabajos plásticos relativos o geografía, geología o topografía, arquitectura o cualquiera ciencia; así como toda producción que pueda publicar por cualquier medio de impresión o reproducción.
Publicado en el DOF el 27 de mayo de 1964	Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión
Publicado en el DOF el 11 de julio de 1964	Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial del 20 de marzo de 1883, revisado en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de junio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934 y en Lisboa el 31 de octubre de 1958
Publicado en el DOF el 11 de julio 1964	Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional
Publicado en el DOF el 20 diciembre de 1968	Acta de Bruselas que Completa la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas del 9 de septiembre de 1886, completada en París, en 1896, Berlín 1908, Berna 1914 y Roma 1928.
Publicada en el DOF el 10 de febrero de 1976	Ley de Invenciones y marcas.
Publicado en el DOF el 6 de mayo de 1972	Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.
Publicado en el DOF el 08 de febrero 1974	Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas contra la Reproducción No Autorizada de sus Fonogramas
Publicado en el DOF el 24 de enero 1975	Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (Acta de París).
Publicado en el DOF el 8 de julio de 1975.	Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
Publicado en el DOF el 09 de marzo 1976	Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971
Publicado en el DOF el 27 de julio 1976	Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial del 20 de marzo de 1883, revisado en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de junio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934, en Lisboa el 31 de octubre de 1958, y en Estocolmo el 14 de julio de 1967. (Acta de Estocolmo).
Publicada en el DOF el 07 de mayo de 1981.	Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 27.
Publicado en el DOF el 11 de enero de 1982.	Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Derechos de Autor.
Publicado en el DOF el 11 de enero de 1982.	Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.
Publicado en el DOF el 2 de mayo de 1984.	Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en el territorio de los estados parte, primordialmente se procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico. Se crea en la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura un Comité intergubernamental de protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional, denominado "el Comité del Patrimonio Mundial".
Publicado en el DOF el 02 de agosto de 1985	Tratado de Nairobi sobre la Protección del Símbolo Olímpico
Publicada el DOF el 27 de junio de 1991.	Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.
Publicado en el DOF el 17 de julio de 1991	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos de Autor
Publicado en el DOF el 09 de agosto de 1991	Tratado sobre el Registro Internacional de Obras Audiovisuales
Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1992	Ley Federal de Cinematografía.
Publicado en el DOF el 22 de diciembre de 1993.	Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994.	Decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).
Publicado en el DOF el 31 de diciembre 1994	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes y su reglamento, del 19 de junio de 1970, y su Reglamento con sus últimas Modificaciones del 3 de febrero de 1984 y 29 de septiembre de 1992
Publicado en el DOF el 27 de diciembre de 1995	DECRETO por el que se aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Convención sobre la Protección de Variedades Vegetales (UPOV) (Acta de 1978).
Publicado en el DOF el 26 de octubre de 1996.	Ley Federal de Variedades Vegetales.
Publicado en el DOF el 24 de diciembre de 1996.	Ley Federal del Derecho de Autor.
Publicado en el DOF el 09 de mayo de 1997.	Decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor, así como la fracción II del artículo 424 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal
Publicado en el DOF el 20 de mayo de 1998	Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales de 2 de diciembre de 1961, Revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972 y el 23 de octubre de 1978
Publicado en el DOF el 22 de mayo de 1998.	Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor
Publicado en el DOF el 23 de marzo de 2001	Arreglo de Locarno que Establece una Clasificación Internacional para los Dibujos y Modelos Industriales firmado en Locarno el 8 de octubre de 1968 y Enmendado el 28 de septiembre de 1979
Publicado en el DOF el 23 de marzo de 2001	Arreglo de Estrasburgo Relativo a la Clasificación Internacional de Patentes del 24 de marzo de 1971 y Enmendado el 28 de septiembre de 1979
Publicado en el DOF el 23 de marzo de 2001	Acuerdo de Viena por el que se establece una Clasificación Internacional de los Elementos Figurativos de las Marcas de 1973.
Publicado en el DOF el 23 de marzo de 2001	Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional, del 31 de octubre de 1958, revisado en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y modificado el 28 de septiembre de 1979 y su Reglamento
Publicado en el DOF el 23 de marzo de 2001	Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los Fines del Procedimiento en Materia de Patentes, establecido en Budapest el 28 de abril de 1977 y Enmendado el 26 de septiembre de 1980 y su Reglamento
Publicado en el DOF el 10 de abril de 2001	Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas del 15 de junio de 1957, revisado en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y en Ginebra el 13 de mayo de 1977 y Modificado el 28 de septiembre de 1979
Publicado en el DOF el 10 de abril de 2001	Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor.
Publicado en el DOF el 15 de marzo de 2002	Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas.
Publicado en el DOF el 27 de mayo de 2002	Arreglo de Locarno que Establece una Clasificación Internacional para los Dibujos y Modelos Industriales firmado en Locarno el 8 de octubre de 1968 y Enmendado el 28 de septiembre de 1979
Publicado en el DOF el 23 de julio de 2003.	Decreto por el que se reforma la Ley Federal del Derecho de Autor. Se estableció la ampliación del plazo de vigencia del derecho patrimonial de 75 a 100 años <i>post mortem auctoris</i> .
Publicado en el DOF el 14 de septiembre de 2005.	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor.
Publicado en el DOF el 28 de marzo de 2006.	Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Se manifiesta el "patrimonio cultural inmaterial" a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales. Esto se materializa a través de los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural.
Publicada en el DOF el 15 de junio de 2007	Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Publicada en el DOF el 15 de junio de 2007.	Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas
Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008.	Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático.
Publicado en el DOF el 27 de enero de 2012.	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Propiedad Industrial y el artículo 232 de la Ley Federal del Derecho de Autor
09 de abril de 2012	Decreto que Reforma diversas leyes Federales incluyendo la Ley Federal de Variedades Vegetales con la finalidad de establecer las disposiciones relativas a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Publicación DOF 08 de febrero de 2013	Protocolo Concerniente al Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas
Publicado en el DOF el 10 de junio de 2013.	Decreto por el que se reforman los artículos 210, fracción I; 218, fracción III; 235; y se adiciona un último párrafo al artículo 213 de la Ley Federal del Derecho de Autor
Publicado en el DOF el 14 de julio de 2014.	Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión
Publicado en el DOF el 17 de marzo de 2015.	Decreto por el que se adiciona la fracción VIII al artículo 148 de la Ley Federal del Derecho de Autor
Publicado en el DOF el 17 de diciembre de 2015.	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura
Publicado en el DOF el 13 de enero de 2016.	Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor
Publicado en el DOF el 29 de septiembre de 2016	Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con Otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso
Publicado en el DOF el 19 de junio de 2017	Ley General de Cultura y Derechos Culturales.
Publicado en el DOF el 07 de marzo de 2017	Protocolo por el que se Enmienda el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
Publicado en el DOF el 1 de junio de 2018.	Decreto por el que se adicionan un Artículo 213 Bis y un segundo párrafo al Artículo 215 de la Ley Federal del Derecho de Autor
Publicado en el DOF el 18 de mayo de 2018	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Propiedad Industrial.
Publicado en el DOF el 22 de noviembre de 2018.	Acuerdo por el que se establecen las condiciones y requisitos para el otorgamiento de la autorización y el uso del emblema Hecho en México.
Publicado en el DOF el 24 de enero de 2020.	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor por el que se modifica el capítulo III para denominarse "De las Culturas Populares y de las Expresiones Culturales Tradicionales".

Fuente: elaboración propia.

De lo anterior se advierte que en México existen diversos antecedentes de regulación de la propiedad intelectual en ordenamientos, adiciones, decretos y reformas constitucionales, incluso se previó en la legislación civil de algunos estados, no obstante, consideramos que la primera regulación especializada es la Ley de Patentes de Invención publicada en 1903.

Además, México ha firmado y ratificado 32 instrumentos internacionales especializados en materia de Propiedad Industrial, Derechos de Autor y Variedades Vegetales. Se incluyen en la tabla otros 5 tratados en materia de protección del patrimonio natural y cultural que resultan relevantes por los acuerdos adoptados en

beneficio de la humanidad, como por ejemplo el Pacto de Roerich que tiene por objeto el uso de una bandera distintiva (círculo rojo, con una triple esfera roja dentro del círculo, sobre un fondo blanco), con la que se fomentará la protección de los monumentos inmuebles que formen parte del tesoro cultural de los pueblos, con el fin de que sean respetados y protegidos en tiempo de guerra y de paz. Así, los monumentos históricos, los museos y las instituciones dedicadas a la ciencia, al arte, a la educación y a la conservación de los elementos de cultura son considerados como sitios neutrales, por lo que deben ser respetados y protegidos por los beligerantes.

Es claro que la Propiedad Intelectual es una rama hiperespecializada del derecho administrativo que cuenta con una gran trascendencia y evolución normativa directamente relacionada con el devenir cultural, social, político y económico de nuestro país. Luego entonces, resulta evidente la influencia de las tendencias de regulación internacional en la normatividad mexicana, que en medida de lo posible han intentado estar a la par de las exigencias sociales en una época de incesante evolución informática, científica y tecnológica.

4.4 Autoridades nacionales e internacionales que regulan la propiedad intelectual.

4.4.1 Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR).

Y no le digas más, ni yo quiero decirte más a ti, sino advertirte que consideres que esta segunda parte de Don Quijote que te ofrezco es cortada del mismo artífice y del mismo paño de la primera, y que en ella te doy a don Quijote dilatado, y finalmente muerto y sepultado, por que ninguno se atreva a levantarle nuevos testimonios, pues bastan los pasados y basta también que un hombre honrado haya dado noticias de estas discretas locuras, sin querer de nuevo entrarse en ellas: que la abundancia de las cosas, aunque sean buenas, hace que no se estimen, y la carestía, aun de las malas, se estima en algo.

Miguel de Cervantes de Saavedra, Prólogo a la Segunda parte del Quijote, dirigido a Alonso Fernández de Avellaneda autor del Quijote Apócrifo.

El antecedente de esta institución es el Departamento del Derecho de Autor adscrito a la Secretaría de Educación Pública (SEP) previsto en la primera regulación Federal en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el

14 de enero de 1948, esta normatividad surge en seguimiento a los compromisos adoptados mediante la Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas.

Posteriormente, mediante la Ley Federal sobre el Derecho de Autor de 1956 cambió su naturaleza a Dirección General dependiente de la misma secretaría, lo que prevaleció durante los 40 años posteriores. Así, del análisis de la exposición de motivos de la Ley en la materia publicada el 12 de diciembre de 1996, que se propuso al Congreso establecer el órgano desconcentrado denominado Instituto Nacional del Derecho de Autor, con la finalidad de que fuera la autoridad en el fomento y protección al derecho de autor y los derechos conexos.

Además, se previó que el Instituto fuera: 1) El ente promotor de la creación de obras literarias y artísticas, 2) Órgano coordinador del registro público, 3) Encargado de mantener actualizado el acervo histórico de la nación, 4) Responsable de la búsqueda de cooperación internacional para la ampliación de esfuerzos productivos, científicos, técnicos y culturales y; 5) Participante activo en la búsqueda de acuerdos interinstitucionales y actividades de vinculación con sus homólogos en otros Estados.

También se justificó la creación del Instituto, porque cumplía con los objetivos y estrategias trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de cultura, se dijo en la misma exposición de motivos, que tanto en México como en otros países el dinamismo tecnológico, el abatimiento de barreras comerciales y de comunicación fueron la manifestación más clara de los cambios en materia de producción de obras del ingenio y del espíritu humano.

Ahora bien, mediante acuerdo por el que se adscribieron orgánicamente las unidades y órganos administrativos desconcentrados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2017, se modificó la adscripción del INDAUTOR y ahora funge como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Cultura.

Adicionalmente, de conformidad con los artículos 209 y 210 de la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) reformada por última vez el 15 de julio de 2018, el INDAUTOR tiene esencialmente las siguientes facultades:

Tabla 17. Facultades convergentes del INDAUTOR.

Ramas convergentes del Derecho	Facultad	Fundamento legal y reglamentario	Descripción de facultades
Derechos de Autor	Proteger y fomentar el derecho de Autor.	Artículo 209 fracción I de la LFDA	Funge como autoridad facultada para proteger a los autores de violaciones a sus derechos, fomentar, promover y registrar
Derechos de Autor	Promover la creación de obras literarias y artísticas.	Artículo 209 fracción II de la LFDA	los contratos, poderes, reservas de derechos y obras de carácter Literario; Musical, con o sin Letra; Dramática; Danza; Pictórica o de Dibujo; Escultórica y de Carácter Plástico; Caricatura e Historieta; Arquitectónica; Cinematográfica y demás Obras Audiovisuales; Programa de Radio y Televisión; Programa de cómputo; Fotográfica; Obras de Arte Aplicado; Colecciones de Obras; y demás obras que por analogía puedan considerarse obras literarias o artísticas, mismas que se incluirán en la rama que les sea más afín a su naturaleza.
Derecho Administrativo	Llevar el Registro Público del Derecho de Autor.	Artículo 209 fracción III de la LFDA	
Derechos de Autor	Mantener actualizado su acervo histórico.	Artículo 209 fracción IV de la LFDA	
Derecho Internacional Público	Promover la cooperación internacional y el intercambio con instituciones encargadas del registro y protección del derecho de autor y derechos conexos.	Artículo 209 fracción V de la LFDA	
Derecho Administrativo Inicio del PAS por INDAUTOR.	Facultades de verificación de INDAUTOR. Realizar investigaciones respecto de presuntas infracciones administrativa. Llevar a cabo visitas de inspección y requerir informes y datos;	Artículo 16 fracción II y III; 62, 63, 64, 65, 66, 67, 67 y 68 de la LFPA Artículo 210, fracción I de la LFDA y 134, fracción II, 136, 161, 162 y 163 del RLFDA	El Instituto podrá realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las obligaciones que establece la LFDA, el Reglamento y los estatutos de las sociedades de gestión colectiva. Además, corresponde al Instituto llevar a cabo la inspección y vigilancia , para tal efecto cuenta con facultades para requerir informes y datos .
Derecho Administrativo Solicitud de inicio del PAS por IMPI.	Facultades de verificación en materia de comercio del IMPI.	Artículo 210, fracción II de la LFDA Artículo 174 del RLFDA	Cuando se trate de infracciones en materia de comercio corresponderá al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial quien es la autoridad competente para la aplicación de medidas previstas en el Ley de la Propiedad Industrial.
Derecho Administrativo	Ordenar y ejecutar los actos provisionales para prevenir o terminar con la violación al derecho de autor y derechos conexos	Artículo 210, fracción III de la LFDA	Cualquier violación a los derechos y a las prerrogativas establecidos por la Ley, faculta al afectado para hacer valer las acciones civiles, penales y administrativas que procedan.

		y 134 fracción III, 137 y 164 del RLFDA	Los titulares del derecho de autor y de derechos conexos, sus representantes y las sociedades a las que hayan confiado la administración de sus derechos, así como los titulares de reservas al uso exclusivo, podrán solicitar a la autoridad judicial competente, la práctica de las medidas precautorias previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.
DAS, categoría residual. ¹⁶⁷	Imponer las sanciones administrativas que sean procedentes, haciéndose acreedor de una multa según corresponda.	Artículo 210, fracción IV y 229 de la LFDA Artículo 156 del RLFDA	El procedimiento para sancionar administrativamente las infracciones en materia de derechos de autor podrá iniciarse de oficio o a petición de parte. Las infracciones en materia de derechos de autor serán sancionadas por el Instituto con arreglo a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento y se aplicarán multas adicionales por día, a quien persista en la infracción.
Arbitraje Procedimientos de solución de controversias	Fungir como árbitro en la resolución de controversias. Invitar a las partes del conflicto la solución de controversias mediante el procedimiento de avenencia, arbitraje o alguno propuesto por el instituto.	Artículos 217 y 219 de la LFDA Artículos 139, 142 y 144	El Instituto podrá en todo momento proponer soluciones al conflicto de intereses entre las partes, siempre que no haya oposición de alguna de ellas y sin que la propuesta del Instituto constituya declaración sobre las situaciones de hecho o de derecho existentes.

Fuente: elaboración propia.

Se incluyen en el marco de las funciones del INDAUTOR, las demás que corresponden en términos de la legislación en materia de propiedad intelectual y otras disposiciones normativas aplicables. Lo anterior supone que el INDAUTOR, cuenta con las atribuciones necesarias para desempeñarse como autoridad investigadora cuando se trata de solicitudes de informes, visitas de inspección y auditorias relativas al estudio de una probable infracción en materia de derechos de autor y, por otro lado, también actúa como autoridad sancionadora pues sus

¹⁶⁷ Cabe recordar la categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente, tal como lo mencionamos la Tabla 5 denominada Especialización e hiperespecialización del Derecho Administrativo que se ubica en el primer capítulo.

procedimientos administrativos están alineados al DAS cuando se configura dicha infracción.

4.4.2 Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).

Si este negocio se dividiera, les entregaría el terreno, los ladrillos y la mezcla y me quedaría con las marcas, y lograría más beneficios que ustedes.

John Stuart, ex presidente de Quaker.

En la primera Ley de Propiedad Industrial publicada el 31 de diciembre de 1942, se previó que el registro de patentes fuera ante la entonces Secretaría de la Economía Nacional, posteriormente con la Ley de Invenciones y Marcas de 1942, la cual es considerada como como el primer ordenamiento en México que conjunta las disposiciones de patentamiento y registro de signos distintivos, misma que fue reformada por decreto del 16 de enero de 1987, se previó que el órgano decisorio de ciertas controversias fuera la Dirección General de Invenciones, Marcas y Desarrollo tecnológico adscrita a la misma Secretaría y es considerada como el antecedente inmediato del IMPI.

Es hasta la publicación de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial en 1991 que se estableció la creación de un Instituto, que sería la autoridad especializada facultada para brindar apoyo técnico y responsable de la administración del sistema en materia de propiedad industria, la cual se adscribió a la denominada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de aquel entonces, sin embargo, es hasta el 10 de diciembre de 1993 que se publica en el DOF el decreto por el que se crea el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que hoy en día es un organismo descentralizado sectorizado con la Secretaría de Economía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encarga, esencialmente de:

Tabla 18. Facultades convergentes del IMPI.

Ramas Convergentes del Derecho	Facultad	Fundamento legal y reglamentario	Descripción de facultades
Propiedad Industrial y	Vinculación, coordinación y consultoría de instituciones	Artículo 2 fracción I, XVI y XVIII de la LPI.	Coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría de Economía, así como con las diversas instituciones públicas y

<p>Derecho Internacional Público</p>	<p>públicas, privadas y sociales de carácter nacional o extranjeras que tengan como objeto el fomento y la protección de la PI.</p>		<p>privadas, nacionales, extranjeras e internacionales, que tengan por objeto el fomento y protección de los derechos de propiedad industrial, la transferencia de tecnología, el estudio y promoción del desarrollo tecnológico, la innovación, la diferenciación de productos. Así como la promoción de la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias administrativas y jurídicas con instituciones encargadas del registro y protección legal de la propiedad industrial en otros países.</p> <p>Actuar como órgano de consulta en materia de propiedad industrial de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como asesorar a instituciones sociales y privadas.</p>
<p>Derecho Administrativo y diseño de Políticas Públicas</p>	<p>Realizar propuestas de políticas públicas basadas en la investigación de manera que se incida en el desarrollo industrial, aplicación de tecnologías y la calidad de vida.</p>	<p>Artículo 2 fracción II, XII XV y XVII, de la LPI.</p>	<p>Propiciar la participación del sector industrial en el desarrollo y aplicación de tecnologías que incrementen la calidad, competitividad y productividad de este, así como realizar investigaciones sobre el avance y aplicación de la tecnología industrial nacional e internacional y su incidencia en el cumplimiento de tales objetivos, y proponer políticas para fomentar su desarrollo.</p> <p>Efectuar investigaciones sobre el estado de la técnica en los distintos sectores de la industria y la tecnología.</p> <p>Realizar estudios sobre la situación de la propiedad industrial en el ámbito internacional y participar en las reuniones o foros internacionales relacionados con esta materia.</p> <p>Promover la creación de invenciones de aplicación industrial, apoyar su desarrollo y explotación en la industria y el comercio, e impulsar la transferencia de tecnología.</p>

Propiedad Industrial	Dar trámite a las solicitudes presentadas, llevar a cabo el estudio de forma y fondo, y en su caso extender el título correspondiente a los interesados en proteger los derechos de PI, así como los actos que tiendan a su explotación comercial.	Artículo 2 fracción III y XIV, de la LPI.	Tramitar y, en su caso, otorgar patentes de invención, y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, esquemas de trazado de circuitos integrados, marcas y avisos comerciales, emitir declaratorias de notoriedad o fama de marcas, emitir declaraciones de protección a denominaciones de origen e indicaciones geográficas, autorizar el uso de las mismas; la publicación de nombres comerciales, así como la inscripción de sus renovaciones, transmisiones o licencias de uso y explotación. Así como, formar y mantener actualizados los acervos sobre invenciones publicadas en el país y en el extranjero.
Propiedad Industrial	Declarar administrativamente la nulidad, caducidad y cancelación de derechos de PI.	Artículo 2 fracción IV y VIII, de la LPI.	Sustanciar los procedimientos de nulidad, caducidad y cancelación de los derechos de propiedad industrial, formular las resoluciones y emitir las declaraciones administrativas correspondientes. Sustanciar y resolver los recursos administrativos previstos en esta Ley, que se interpongan contra las resoluciones que emita, relativas a los actos de aplicación de esta, de su reglamento y demás disposiciones en la materia;
Inicio del PAS y en su caso DAS.	Investigación y visitas de inspección, por la posible infracción que en su caso amerite una sanción.	Artículo 2 fracción V, de la LPI.	Realizar las investigaciones de presuntas infracciones administrativas ¹⁶⁸ ; ordenar y practicar visitas de inspección; requerir información y datos; ordenar y ejecutar las medidas provisionales para prevenir o hacer cesar la violación a los derechos de propiedad industrial; oír en su defensa a los presuntos infractores, e imponer las sanciones administrativas correspondientes en materia de propiedad industrial;
Penal	Emisión de dictámenes técnicos y actuar como	Artículo 2 fracción VI y VII, de la LPI.	Designar peritos cuando se le solicite conforme a la ley; emitir los dictámenes técnicos que le sean requeridos por los particulares o

¹⁶⁸ Adicionalmente, en la Ley Federal del Derecho de Autor, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996, se contempla un Capítulo denominado "de las infracciones administrativas en materia de comercio" señalándose que la autoridad administrativa en la materia será el IMPI.

	depositario de los bienes asegurados.		por el Ministerio Público Federal; efectuar las diligencias y recabar las pruebas que sean necesarias para la emisión de dichos dictámenes. Actuar como depositario cuando se le designe conforme a la ley y poner a disposición de la autoridad competente los bienes que se hubieren asegurado.
Arbitraje y procedimientos de solución de controversias	Fungir como árbitro en la resolución de controversias.	Artículo 2 fracción IX, de la LPI.	Fungir como árbitro en la resolución de controversias relacionadas con el pago de los daños y perjuicios derivados de la violación a los derechos de propiedad industrial que tutela la Ley, cuando los involucrados lo designen expresamente como tal; de conformidad con las disposiciones contenidas en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio;

Fuente: elaboración propia.

Se incluyen en las atribuciones del IMPI, las mencionadas en el subtema anterior, relativas a la investigación de las posibles infracciones administrativas en materia de comercio previstas en la Ley Federal del Derecho de Autor que representa el conjunto del Derecho Administrativo Sancionador y la defensa de los derechos de Propiedad Intelectual.

Por lo anterior, es necesario decir que son las autoridades administrativas las que representan el primer contacto de especialización en el desdoblamiento del Derecho Administrativo, esto es porque también cuentan con las atribuciones para participar en la transferencia de conocimiento de las diversas aristas que la materia exige conocer. Ergo, consideramos que en el caso del IMPI se tiene una tendencia a la especialización administrativa porque la misma se incentiva a través de: 1) La formulación de programas y cursos de capacitación, enseñanza y especialización de personal profesional, técnico y auxiliar. 2) Apoyo de la carrera jurisdiccional y actualización de recursos humanos para fortalecimiento de las funciones sustantivas del Instituto; así como 3) Investigación, mapeo de actores y prácticas que permitan el debido diagnóstico que deriven en la toma de decisiones en el diseño de políticas públicas.

4.4.3 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).

El invento del maíz por los mexicanos sólo es comparable con el invento del fuego por el hombre.

Octavio Paz.

Es común que en materia de PI suela olvidarse el sector que contribuye al desarrollo de la biodiversidad y protección de las variedades vegetales y su proceso de mejoramiento, esto es, aquella rama de la Propiedad Intelectual que por un lado atiende al reconocimiento del derecho inalienable e imprescriptible de una persona a la que se le denomina obtentor y, por otro lado, la concesión exclusiva de aprovechamiento de una especie vegetal para fines comerciales de manera temporal.

La regulación en materia de variedades vegetales existe en nuestro país desde el 25 de octubre de 1996, fecha en que se publicó la Ley Federal de Variedades Vegetales, la cual solo ha tenido una reforma del 09 de abril de 2012. En dicha legislación Federal se le atribuyen facultades específicas al Ejecutivo Federal a través de la ahora denominada Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, que se pueden esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 19. Facultades convergentes de SADER.

Hiperespecialización administrativa	Facultad	Fundamento legal y reglamentario	Descripción de facultades
Derecho Administrativo y Derecho Internacional.	Promoción de actividades para proteger los derechos de obtentor y cooperación internacional para transferencia de conocimiento y mejores prácticas.	Artículo 3 fracción I y X de la LFVV.	Fomentar y promover las actividades relativas a la protección de los derechos del obtentor, en las que participen las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios, así como los sectores social y privado. Promover la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias con instituciones de otros países encargadas del registro y protección de los derechos del obtentor, incluyendo la capacitación y

			el entrenamiento profesional de personal, la transferencia de metodología de trabajo y organización, el intercambio de publicaciones y la actualización de acervos documentales y bases de datos en la materia, así como, llevar un catálogo de los investigadores extranjeros.
Derecho Administrativo.	Dar trámite y es su caso otorgar las solicitudes de protección a los derechos de obtentor y difundir las variedades vegetales protegidas.	Artículo 3 fracción II y V de la LFVV.	Tramitar las solicitudes de protección de los derechos del obtentor y resolver, previo dicta del Comité, sobre la expedición del título de obtentor. Difundir las solicitudes de protección y las variedades vegetales protegidas, en los términos y con la periodicidad que indique el reglamento de esta ley.
Derecho Administrativo.	Expedir las licencias de emergencia en los casos que se señala la Ley.	Artículo 3 fracción III de la LFVV.	Sustanciar el procedimiento de expedición de licencias de emergencia para la satisfacción de necesidades básicas de un sector de la población que solo resolvería su problemática mediante la explotación de una variedad vegetal.
Derecho Administrativo y diseño de Políticas Públicas.	Elaboración de lineamientos y normas en beneficio de una regulación que favorezca la protección de los derechos de obtentor.	Artículo 3 fracción IV y VI de la LFVV.	Expedir los lineamientos conforme a los cuales se corrijan los errores administrativos de los datos registrados y de los documentos que expida la Secretaría. Expedir las normas oficiales mexicanas que correspondan y verificar su cumplimiento.
Arbitraje y solución de controversias.	Fungir como árbitro en la resolución de controversias.	Artículo 3 fracción VII de la LFVV. Artículo 80 del RLFVV.	Actuar como árbitro en la resolución de controversias que le sean sometidas por los interesados relacionadas con el pago de daños y perjuicios derivados de la violación a los derechos que tutela esta ley, así como en todos aquellos asuntos relacionados con presuntas irregularidades relativas a la materia de esta ley y que no se prevean en la misma o en su reglamento.
Inicio del PAS e imposición de sanciones.	Investigación y visitas de inspección, por la posible infracción que en su caso amerite una sanción.	Artículo 3 fracciones VIII y IX de la LFVV Artículos 60, 61, 62, 63, 87, 88 y 89 RLFVV.	Ordenar y practicar visitas de verificación; requerir información y datos; realizar las investigaciones de presuntas infracciones administrativas; ordenar y ejecutar las medidas para prevenir o hacer cesar la violación de los derechos que esta ley protege e imponer las sanciones administrativas con arreglo

			<p>a lo dispuesto en dichos ordenamientos.</p> <p>Si en la visita de verificación se comprueba la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en la Ley, los verificadores asegurarán, en forma cautelar, los bienes objeto de estas, procediendo conforme a lo establecido en la Ley y en este Reglamento para efecto del aseguramiento de bienes.</p> <p>Resolver los recursos administrativos relativos a la aplicación de la Ley de la materia.</p>
Derecho Administrativo, derecho ambiental y derecho de los pueblos y comunidades indígenas.		<p>Artículo 3 fracción XI de la LFVV.</p> <p>Artículos 4, 5 y 6 del RLFVV.</p>	<p>Proteger la Biodiversidad de las variedades vegetales que son de dominio público, y que las comunidades rurales tendrán en todo tiempo el derecho de explotarlas racionalmente como tradicionalmente lo vienen haciendo de conformidad con sus usos y costumbres.</p> <p>Dichas comunidades permitirán el desarrollo de las actividades de investigación y estudio que sobre tales variedades vegetales lleven a cabo instituciones públicas y privadas para proteger la biodiversidad.</p>

Fuente: elaboración propia.

Como se ve, la SADER tiene atribuciones para llevar a cabo las acciones estratégicas para impulsar aquello que el legislador buscó regular en materia de en semillas y variedades vegetales, pues se advierte de la propia exposición de motivos de la LFVV que la misma tuvo como propósito:

- 1) Impulsar la capacidad exportadora y el desarrollo agropecuario, silvícola y forestal.
- 2) Promover la investigación y el desarrollo tecnológico nacional con el propósito de elevar la calidad de las semillas, así como la resistencia de las plantas a las enfermedades y plagas.
- 3) Incentivar la creatividad de agricultores y productores mediante la protección de los resultados de sus innovaciones reconociendo los derechos de quienes obtengan y produzcan semillas y material vegetativo.

- 4) La creación de un Comité Calificador de Variedades Vegetales interinstitucional, encargado de determinar la procedencia de las solicitudes de protección y su inscripción en el Registro Nacional de Variedades Vegetales.
- 5) Estimular la inversión en el sector agrícola, con la finalidad de posicionar a México en una mayor competitividad y eficacia del agro mexicano.
- 6) Garantizar el abasto a nivel nacional cuando la insuficiencia en la oferta genere una circunstancia de emergencia, en virtud de la cual no se satisfagan las necesidades básicas de algún sector o la totalidad de la población.

Así, el legislador distinguió entre las materias que pudieran considerarse similares, por un lado, se estableció que la evaluación y certificación de la calidad de las semillas para su comercialización sería contemplada en la Ley Sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas; y por otro lado, la regulación que protegería al creador u obtentor de las variedades vegetales, entre las que se pueden encontrar las semillas, sería la Ley de Variedades Vegetales. También se dijo que, derivado de la complejidad de la materia se exige un tratamiento *sui generis*, es decir, especializado, mediante un tratamiento diferente a la propiedad industrial y a los derechos de autor.

Así, la SADER, a través del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS) cuenta con facultades para actuar como autoridad investigadora, hacer visitas de verificación y hacer cumplir las obligaciones a las que están sujetos los obtentores tales como proporcionar información y permitir la supervisión o inspección, con el fin de que ésta pueda realizar la comparación de las características de la variedad vegetal con las correspondientes a la descripción señalada en el acto de expedición del título, y también aplicará las medidas provisionales, así como las infracciones y multas respectivas.

4.4.5 Sujetos de Derecho Internacional que regulan la propiedad intelectual.

Como ya advertíamos al inicio de este Capítulo, en el ámbito del Derecho Internacional tenemos como principal actor a la OMPI (WIPO, por sus siglas en inglés) que, como un organismo especializado de las Naciones Unidas, es el foro mundial que tiene por finalidad desarrollar un sistema de propiedad intelectual que permita el estímulo de la actividad creadora en beneficio de los estados parte de los Convenios de Berna¹⁶⁹ y París¹⁷⁰ y sus arreglos. Así, al conjunto de los países miembros se les denomina Unión de París, Unión de Berna o países de la Unión.

Las funciones específicas de la OMPI se concentran en: 1) Fomentar la adopción de medidas destinadas a mejorar la protección de la PI y a armonizar las legislaciones nacionales; 2) Coordinar los servicios administrativos de los países de la Unión y de cualquier otro acuerdo internacional destinado a fomentar la protección de la propiedad intelectual; 3) Asistir con información técnico-jurídica a los Estados que los soliciten. 4) Concentrar y difundir las investigaciones relativas a la protección de la propiedad intelectual y fomentar los estudios sobre esta materia para dar a conocer los resultados y 5) Prestar servicios relativos a la protección internacional de la propiedad intelectual, cuando así proceda, efectuar registros y publicar los datos relativos a esos registros.

Una vez dicho o anterior, existen multiplicidad de organismos internacionales relacionados con la PI y que tienen coordinación directa con la OMPI, sin embargo, analizaremos aquellos que consideramos más relevantes en el aporte de una mejor perspectiva de acuerdo con los propósitos del este trabajo de investigación:

Tabla 20. Organismos Internacionales relacionados con la PI.

Siglas	Denominación	Generalidades	Ejemplo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la	En materia de cultura, protección al patrimonio y fomento a la creatividad la UNESCO (2019) ha adoptado	Derivado del incendio de la catedral de Notre-Dame de París en abril de 2019, la UNESCO envió una misión que ejerció acciones de emergencia con la

¹⁶⁹ Previsto en el artículo 1 del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (Acta de París).

¹⁷⁰ Contemplado en el artículo 1 del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial.

	Ciencia y la Cultura.	<p>una táctica basada en tres ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Encabeza la defensa de la cultura y el desarrollo a nivel mundial. 2. Colabora con la comunidad internacional para establecer acuerdos y marcos reglamentarios. 3. Lleva a cabo actividades en campo para ayudar a los gobiernos y a los actores locales en la conservación del patrimonio, el fortalecimiento de las industrias creativas y el fomento del pluralismo cultural. 	<p>finalidad de evaluar los daños, salvaguardar aquello que se pudiera preservar y estudiar las medidas de rehabilitación posibles a corto y mediano plazo. También, trabajó en conjunto con las autoridades competentes con el fin de elaborar un plan de acción y evitar un mayor deterioro del edificio de manera que se pudiera recuperar en la medida de lo posible sus elementos originales.</p>
OIT	Organización Internacional del Trabajo	<p>Es la autoridad mundial en materia del trabajo. Los objetivos de esta organización se basan esencialmente en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover los derechos laborales. 2. Fomentar oportunidades de trabajo decente. 3. Mejorar la protección social. 4. Fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo. <p>La OIT tiene relación directa con la protección de las condiciones laborales y el trabajo de los artistas intérpretes o ejecutantes, así como las condiciones y relaciones laborales en las industrias de los medios de comunicación y el espectáculo, ya que existe una tendencia a emplear contratos temporales o a corto plazo, o trabajan bajo acuerdos de subcontratación.</p>	<p>La alianza internacional denominada <i>International Arts and Entertainment Alliance</i> (IAEA), integrada por la Federación Internacional de Músicos, la Federación Internacional de Actores y la sección de Medios, Entretenimiento y Artes de la Unión Global (UNI-MEI)¹⁷¹ es una federación sindical mediante la cual se busca promover el empleo en las industrias culturales, fortalecer las organizaciones de trabajadores, los sindicatos entre los músicos, los actores y otros profesionales que trabajan en las artes escénicas y audiovisuales. La OIT y la alianza buscan mitigar que las nuevas formas de difundir la información, replicarla y explotarla en combinación con la falta de continuidad en el empleo afecten a los artistas, intérpretes o ejecutantes pues esto podría dejarlos fuera de los regímenes de seguridad social, las vacaciones remuneradas, las licencias por maternidad y la protección en materia de seguridad y salud. (Organización Mundial de la Propiedad Industrial, 2009)</p>

¹⁷¹ La UNI-MEI es la organización mundial de sindicatos de los sectores de los medios de comunicación, el espectáculo, las artes y el deporte. Representa al personal (trabajadores por cuenta propia, autónomos y trabajadores subcontratados) que trabaja en esos sectores.

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.	<p>La FAO es la agencia de las Naciones Unidas cuyo objetivo es lograr la seguridad alimentaria en el mundo y poner fin al hambre. Al mismo tiempo garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de buena calidad para llevar una vida activa y sana. De acuerdo con su constitución sus objetivos específicos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción. 2. Mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas. 3. Mejorar las condiciones de la población rural. 4. Contribuir a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad. (fao.org, 2017) 	<p>En México la representación de la FAO ha llevado a cabo actividades de asistencia técnica, tal es el caso de la localidad de Las Manzanas, municipio de Tenejapa, Chiapas, donde 31 mujeres han trabajado desde 2003 para conservar la riqueza biológica del maíz, primero trabajando la semilla en siembra, luego conformaron como la Red de Maíces Criollos de los Altos de Chiapas y desde 2011 la Red se conforman como ADR Milperos AC, desde entonces compartieron su experiencia través del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) de la actual SADER. El proceso para lograr el mejoramiento y resguardo de semilla de maíces criollos por este grupo de mujeres, implicó un proceso largo, resultado de la experimentación con maíces nativos de los Altos de Chiapas, así como muchos años de validación de prácticas sostenibles en parcelas demostrativas (Food and Agriculture Organization of the United Nations, s.f.) En este ejemplo logramos vislumbrar los derechos de seguridad alimentaria pues el maíz criollo es una variedad vegetal obtenida por un proceso de fitomejoramiento, esto contribuye la mejora en las condiciones de la comunidad rural, el respeto a los pueblos y comunidades indígenas, multiplica la diversidad agrobiológica y de paso fortalece la participación de las mujeres al ser una oportunidad laboral en un sector comúnmente destinado a los varones.</p>
OMS	Organización Mundial de la Salud	<p>La OMS es el organismo de la Organización de las Naciones Unidas especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención en salud a nivel mundial. Por tal motivo su finalidad es clara: alcanzar</p>	<p>Con la reaparición en 2003 del virus de la gripe aviar hiperpatógena de tipo A (H5N1) se puso de manifiesto el riesgo de una pandemia y con ello evidenciar a incapacidad de los países en desarrollo para conseguir vacunas</p>

		<p>para todos los pueblos el grado más alto posible de salud.</p> <p>A la OMS le corresponde intercambiar información y gestionar el conocimiento adquirido con la OMPI y la OMC, con la finalidad de estudiar los problemas de acceso a los medicamentos esenciales, la falta de investigación orientada a las enfermedades desatendidas y las exigencias de la industria sanitaria y farmacéutica.</p>	<p>antipandémicas seguras y asequibles, así como la limitada capacidad mundial de producción de vacunas antigripales. Por esa y otras razones, durante la 64ª Asamblea Mundial de la Salud en 2011 se aprobó el “Marco de Preparación para una gripe pandémica: intercambio de virus gripales y acceso a las vacunas y otros beneficios” (Marco de PIP), que proporciona un mecanismo mundial para intercambiar virus gripales potencialmente pandémicos, con objeto de evaluar los riesgos y preparar medidas de respuesta, así como para compartir los beneficios derivados de dichos virus.</p> <p>Los acuerdos normalizados de transferencia de material (ANTM) alcanzados en el Marco de PIP estipulan que los laboratorios participantes no deben solicitar la protección de derechos de propiedad intelectual relativos al material biológico. Además, estos acuerdos prevén diversas opciones para que los destinatarios del material biológico, como los fabricantes de vacunas antigripales, establezcan acuerdos sobre la participación en los beneficios que se ofrecen. (Organización Mundial de la Salud, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y Organización Mundial del Comercio, 2013, pág. 151)</p>
OMC	Organización Mundial del Comercio	<p>La OMC es la organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países en beneficio de los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades. La OMC tiene como principales funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar los acuerdos comerciales de la OMC. 2. Funge como foro para negociaciones comerciales. 	<p>En la economía mundial de la innovación, está en auge el patentamiento de tecnologías relacionadas con la inteligencia artificial (IA) que podría traer consigo, no solo nuevas formas de comercio y competitividad en los mercados, sino de la forma en que vivimos nuestras vidas. Cambios en productos y servicios que derivan del del gran salto de las aplicaciones funcionales gracias a la explosión de los macro datos, el poder de computación y los algoritmos. Las 10 empresas más</p>

		3. Resolver las diferencias comerciales. 4. Supervisor de las políticas comerciales nacionales. 5. Asistir técnicamente e impartir cursos de formación para los países en desarrollo. 6. Cooperar con otras organizaciones internacionales.	importantes en cuanto a las solicitudes de patentes son: IBM, Microsoft, Toshiba, Samsung, NEC, Fijitsu, Hitachi, Panasonic, Canon y Alphabet. (Nurton, 2019)
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

De lo anterior podemos advertir que la PI resulta sumamente trascendental puesto que su injerencia se ubica en diversos enfoques estratégicos que permean en sectores fundamentales de cada país, esto es, en el desarrollo, protección y conservación de la cultura, el trabajo, la agricultura, la salud y el comercio. Tan es así que en cada uno de estos organismos se encuentran planes de acción que se alinean al cumplimiento de los ODS de la agenda 2030.

Así, consideramos que del análisis de cada uno de estos organismos internacionales podemos advertir el posicionamiento de México a nivel mundial, y si bien es cierto en la mayoría de ellos el Estado Mexicano tiene líneas de coordinación y se ubica entre los países con regulación específica en cada una de las materias que se abordaron en la tabla 21, también lo es que debemos atención a las innovaciones del sector agrícola, ya que en materia de alimentación y agricultura únicamente se reconoce la Constitución de la FAO, misma que fue publicada en el DOF el 17 de octubre de 1950.

Luego entonces, el Estado queda a deber en el impulso e incentivos al agro mexicano, un ejemplo de ello, es la falta de adopción de instrumentos relevantes como Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, mismo que prevé derechos de los agricultores, obligaciones conjuntas entre los gobiernos y el campo, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria sostenible que propiciaría la inversión, la visión del campo como herramienta para acabar con las desigualdades y el acercamiento de los productores y agricultores a las nuevas tecnologías.

4.5 Nociones de los ámbitos de aplicación de la Propiedad Intelectual.

4.5.1. Los derechos de autor.

El trabajo del labrador consagra al cultivo de una sementera es puramente material, y los frutos reciben su jugo de la misma tierra. El trabajo de un sabio, de un artista es moral: y la savia que fecunda las obras literarias y artísticas, es nada menos que una parte de la vida misma de sus autores, cuya salud se destruye casi siempre por los afanes y disgustos que son inseparables compañeros de las tareas intelectuales.

Antonio de Jesús Lozano

Doctrinalmente el derecho de autor puede definirse como el poder jurídico que corresponde al creador intelectual para ejercer derechos de naturaleza moral o patrimonial respecto de sus obras, independientemente del género a que éstas pertenezcan (Caballero, 2004) Así, se deduce que el autor será aquella persona física¹⁷² que plasma en un soporte material una idea que se deriva de su propia forma de expresión y que por lo tanto su obra será la exteriorización y concreción de dicha idea cuya principal característica es la originalidad, y que cuenta con la posibilidad de ser percibida por los sentidos y con la característica de ser reproducida, ejecutada, representada, exhibida o radio difundida según su género y regulación (Lipszyc, 1993, pág. 62).

En nuestro país, la Ley de la materia define al derecho de autor como el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas para que el mismo goce de prerrogativas y privilegios de carácter personal y patrimonial. Así, la normatividad nos ofrece una definición de autor como el único, primigenio y perpetuo titular de los derechos morales¹⁷³ de la obra, el mismo puede ser conocido, anónimo o seudónimo. En la misma legislación federal se establece que las obras se clasifican según su 1) Comunicación: divulgadas, inéditas y

¹⁷² En México sólo se les otorga protección a las personas físicas, en contraposición al “copyright” que admite la protección originaria a personas morales.

¹⁷³ El derecho moral se considera unido al autor y es inalienable, imprescriptible, irrenunciable e inembargable, lo que le concede el derecho de divulgación, oposición, modificación y retiro del comercio. Por otro lado los autores pueden explotar, autorizar la explotación y transmitir los derechos patrimoniales sobre sus obras, mismos que estarán vigentes durante la vida del autor y cien años más, cuando se trate de una obra por coautoría los cien años contarán a partir de la muerte del último autor o bien se entenderá el mismo cómputo a partir de su divulgación. Posteriormente las obras se entienden de dominio público y de cualquier manera deben respetar el derecho moral.

publicadas; 2) Origen: primigenias y derivadas; y 3) Los creadores que intervienen: individuales, de colaboración y colectivas.

En ese sentido, nos parece pertinente mencionar los tipos de obra y aprovecharemos para mencionar algunos de los actos jurídicos comúnmente relacionados con su ámbito de aplicación, de manera enunciativa y no limitativa:

Tabla 21. Tipos de obra y actos jurídicos relacionados de acuerdo con la LFDA.

Tipo de obra	Contratos y actos jurídicos relacionados
Literaria	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Edición de obra literaria. - Contrato de Representación escénica. - Contrato de Producción audiovisual. - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo.
Musical, con o sin letra	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de edición de obra musical. - Contrato de Radiodifusión. - Contrato de Producción audiovisual. - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo.
Dramática	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Radiodifusión. - Contrato de Representación escénica. - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo.
Danza	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Radiodifusión. - Contrato de Representación escénica. - Contrato de Producción audiovisual. - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo.
Pictórica o de dibujo	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato Publicitario. - Contrato de ilustración de una obra literaria. - Contrato de obra por encargo.
Escultórica y de carácter plástico	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato Publicitario. - Autorización de exhibición y de plasmar la obra en catálogos. - Contrato de obra por encargo.
Fotográfica.	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato Publicitario. - Autorización de exhibición y de plasmar la obra en catálogos. - Contrato de obra por encargo.
Caricatura e historieta	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Radiodifusión. - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo.
Arquitectónica	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo.
Cinematográfica y demás obras audiovisuales	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Radiodifusión. - Contrato de Producción audiovisual. - Contrato Publicitario.

	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato con el productor realizador - Contrato con los autores del argumento, adaptación, guion o diálogo. - Contrato con autores de composiciones musicales. - Contrato con el fotógrafo. - Contrato con los autores de las caricaturas o dibujos animados que en la obra aparezcan. - Contrato de obra por encargo.
Programas de radio y televisión	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Radiodifusión. - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo.
Programas de cómputo	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato de Radiodifusión. - Contrato Publicitario. - Contrato de reproducción o distribución. - Contrato de alquiler o arrendamiento. - Licencia de uso. - Contrato de obra por encargo.
Obras de arte aplicado que incluyen y diseño gráfico o textil	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato Publicitario. - Contrato de obra por encargo. - Contrato de maquila. - Contrato con artesanos.

Fuente: elaboración propia.

Se incluyen en los tipos de obra de compilación y las análogas que puedan por su naturaleza clasificarse en cualquiera de las categorías anteriores. En ese sentido, se advierte que los contratos y actos jurídicos relacionados con las obras se amplifican cuando, además por la propia naturaleza de la obra y su explotación, se deben proteger y reconocer derechos conexos de editores, productores, empresarios, artistas, intérpretes o ejecutantes, como por ejemplo: actores, actrices, extras, grupos musicales, coros, orquestas, bailarines, ballet o compañías de teatro, organismos de radiodifusión, al mismo tiempo tomarse en consideración la no vulneración de otros posibles derechos como aquellos relativos a los titulares de los derechos patrimoniales que por su comisión, encargo o relación laboral pueden ostentar tales prerrogativas.

Ahora bien, del análisis de la tabla 22 se advierte que esta rama hiperespecializada del derecho administrativo debe tener en consideración un gran bagaje de actos jurídicos relativos a la transmisión de derechos, explotación de las obras y sus limitaciones, es por eso que también se tiene el apoyo de las Sociedades de Gestión Colectiva de Interés Público (SGC de IP), que se definen

como aquellas organizaciones que, sin ánimo de lucro, se constituyen con el objeto de proteger a autores y titulares de derechos conexos tanto nacionales como extranjeros, así como recaudar y entregar a los mismos las cantidades que por concepto de los derechos se generen a su favor.¹⁷⁴

En materia de derechos de autor se considera también otra figura denominada reserva de derechos al uso exclusivo y se trata de la facultad de usar y explotar los títulos, nombres, denominaciones, características físicas y psicológicas distintivas, o características de operación originales aplicados, de acuerdo con su naturaleza, en alguno de los siguientes géneros:

Tabla 22. Reservas de derecho al uso exclusivo de acuerdo con la LFDA.

Género	Descripción	Ejemplo
Publicaciones periódicas. (Vigencia de un año con posibilidades de renovación).	Editadas en partes sucesivas con variedad de contenido y que pretenden continuarse indefinidamente como periódicos, directorios, revistas, guías, agendas, folletos, gacetas, suplementos, entre otros.	Revista Proceso Periódico El Universal
Difusiones periódicas (Vigencia de un año con posibilidades de renovación).	Emitidas en partes sucesivas, con variedad de contenido y susceptibles de transmitirse como programas de televisión, radio o vía red de cómputo.	Programa de Radio "Reactor" 105.7 de FM
Personajes. (Vigencia de cinco años con posibilidades de renovación).	Humanos de caracterización, o ficticios o simbólicos que cuentan con la originalidad y caracterización que los hace únicos e inconfundibles.	Dr. Simi Drácula
Personas o grupos dedicados a actividades artísticas. (vigencia de cinco años con posibilidades de renovación).	Personas o grupos como cantantes, intérpretes, músicos.	Maluma Molotov
Promociones publicitarias. (Vigencia de cinco años, posteriormente pasarán al dominio público).	Contemplan un mecanismo novedoso y sin protección tendiente a promover y ofertar un bien o un servicio, con el incentivo adicional de brindar la posibilidad al público en general de obtener otro bien o servicio, en condiciones más favorables que	Julio Regalado.

¹⁷⁴ Previstas y reguladas en el título IX de la Gestión Colectiva de Derechos, y cuya definición se establece en el artículo 192 de la LFDA.

	en las que normalmente se encuentra en el comercio; se exceptúa el caso de los anuncios comerciales.	
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Por todo lo anterior, consideramos que los derechos de autor constituyen una rama del derecho en la que converge el arte, la cultura, la creatividad y la originalidad. Al mismo tiempo, sin importar su forma de expresión, aporte o mérito, los beneficios son múltiples, tanto para las personas físicas que muchas veces representan su fuente de ingresos, como para la sociedad que se nutre de las formas de expresión cultural, por esas razones la protección al derecho de autor debe constituir una parte fundamental de la agenda pública mediante el fortalecimiento instituciones y especialización de servidores públicos en la materia.

Para finalizar este apartado, es oportuno decir que “desconocer al hombre el derecho de autoría sobre el fruto de su propia creatividad, la manifestación exclusiva de su espíritu o de su ingenio, es desconocer al hombre su condición de individuo que piensa y que crea, y que expresa esta racionalidad y creatividad como manifestación de su propia naturaleza.”¹⁷⁵

4.5.2. La propiedad industrial.

Desde la óptica internacional se puede definir a la propiedad industrial de acuerdo con el Convenio de París, donde se señala que esta rama debe entenderse en sentido amplio, es decir, que se aplica no sólo a la industria y al comercio, sino también al dominio de las industrias agrícolas y extractivas, en las que se incluyen los productos fabricados o naturales, como por ejemplo: vinos, granos, hojas de tabaco, frutos, animales, minerales, aguas minerales, cervezas, flores y las harinas. Además, en las patentes de invención se señala las diversas especies de patentes, tales como patentes de importación, patentes de perfeccionamiento, patentes y certificados de adición, entre otras.

¹⁷⁵ C-155 de 1998 de la Corte Constitucional, referenciada en sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 2010. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Doctrinalmente, se entiende que la propiedad industrial se relaciona directamente con los creadores, aquellos que se ocupan de generar aplicaciones en la industria o agregar comodidad al entorno con nueva tecnología, de ello deriva el derecho que ampara marcas, patentes, nombres comerciales, avisos comerciales, modelos de utilidad, diseño industrial, el secreto industrial y las denominaciones de origen (López, 2007).

Además, de conformidad con la exposición de motivos de la Ley de la materia¹⁷⁶ vigente, en México la Propiedad Industrial, constituye un instrumento para mejorar el acceso a la innovación, aumentar la producción nacional innovadora y disfrutar de los beneficios de los mercados nacionales e internacionales. Ergo, su adecuada protección fomenta el desarrollo de las actividades industriales y comerciales del país. En ese sentido, nos parece relevante identificar las figuras jurídicas que pueden ser protegidas y reguladas en México mediante el otorgamiento de patentes de invención; registros de modelos de utilidad, diseños industriales, esquemas de trazado de circuitos integrados, marcas y avisos comerciales; publicación de nombres comerciales; declaración de protección de denominaciones de origen e indicaciones geográficas, y regulación de secretos industriales, las cuales se pueden identificar de la siguiente manera:

Tabla 23. Figuras sujetas a protección de acuerdo con la LPI.

Figura jurídica sujeta a protección	Regulación	Descripción	Ejemplos
Inventiones Patentes	Artículos 9 al 26 de la LPI	<p>Toda creación humana que permita transformar la materia o la energía que existe en la naturaleza, para su aprovechamiento por el hombre y satisfacer sus necesidades concretas, la cual deberá ser nueva, resultado de una actividad inventiva y susceptibles de aplicación industrial.</p> <p>Se otorga al inventor a través de una patente y tiene una vigencia de 20 años improrrogables.</p>	Viagra

¹⁷⁶ Exposición de motivos de la Ley de la Propiedad Industrial, de fecha 4 de enero de 2018 presentada por el grupo parlamentario del PRI. Gaceta No. 4936-F.

Diseños Industriales.	Artículos 9 al 14 y del 31 al 37 BIS de la LPI	<p>Aquellos que son de creación independiente y difieran en grado significativo¹⁷⁷ de diseños conocidos o de combinaciones de características conocidas. Son: 1) Los dibujos industriales, que son toda combinación de figuras, líneas o colores que se incorporen a un producto industrial con fines de ornamentación y que le den un aspecto peculiar y propio, y 2) Los modelos industriales, constituidos por toda forma tridimensional que sirva de tipo o patrón para la fabricación de un producto industrial, que le dé apariencia especial en cuanto no implique efectos técnicos.</p> <p>Se otorga al diseñador través de un registro y tiene una vigencia de 5 años, renovable por periodos iguales hasta un máximo de 25 años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Canastilla para botellas con escalón. - Consola de Play Station 5.
Modelos de utilidad	Artículos 9 al 14 y del 27 al 30 BIS de la LPI	<p>Los objetos, utensilios, aparatos o herramientas que, como resultado de una modificación en su disposición, configuración, estructura o forma, presenten una función diferente respecto de las partes que lo integran o ventajas en cuanto a su utilidad.</p> <p>Se otorga a través de un registro y tiene una vigencia de 10 años improrrogables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Jeringas - Tabla con cuchillas rebanado para de verdura.
Secretos industriales.	Artículos 82 al 86 BIS 1 de la LPI	<p>Toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su</p>	<p>Receta de la bebida Coca Cola.</p>

¹⁷⁷ De conformidad con el artículo 32 BIS, se aclara qué se entiende por cada concepto, es decir, 1) Creación independiente, cuando ningún otro diseño industrial idéntico haya sido hecho público antes de la fecha de presentación de la solicitud de registro, o antes de la fecha de la prioridad reconocida. Se considerarán idénticos los diseños industriales cuyas características difieran sólo en detalles irrelevantes, y 2) Grado significativo, la impresión general que el diseño industrial produce en un experto en la materia y que difiera de la impresión general producida por cualquier otro diseño industrial, que se haya hecho público antes de la fecha de presentación de la solicitud de registro o antes de la fecha de prioridad reconocida, considerando el grado de libertad del diseñador para la creación del diseño industrial.

		<p>confidencialidad y el acceso restringido a la misma.</p> <p>La información de un secreto industrial necesariamente deberá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.</p>	
Avisos comerciales	Artículos 99 al 104 de la LPI	<p>Las frases u oraciones que tengan por objeto anunciar al público establecimientos o negociaciones comerciales, industriales o de servicios, productos o servicios, para distinguirlos de los de su especie.</p> <p>Se otorga a través de un registro y tiene una vigencia de 10 años renovables por la misma temporalidad.</p>	Precios bajos cerca de ti
Marcas	Artículos 87 al 95 de la LPI	<p>Todo signo perceptible por los sentidos y susceptible de representarse de manera que permita determinar el objeto claro y preciso de la protección, que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado, se incluyen: Las denominaciones, signos holográficos, formas tridimensionales, nombres comerciales y denominaciones o razones sociales, nombre propio de una persona física, los sonidos, los olores, la pluralidad de elementos operativos (imagen corporativa) y la combinación de los signos antes mencionados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Steren - Olor de los Bubble Gummers
Marcas colectivas y de certificación	96 al 98 BIS 4	<p>Se entiende por marca de colectiva aquella que se solicita por las asociaciones o sociedades de productores, fabricantes o comerciantes de productos, o</p>	- Hecho en México.

		<p>prestadores de servicios, legalmente constituidas, para distinguir, en el mercado, los productos o servicios de sus miembros siempre que éstos posean calidad o características comunes entre ellos y diversas respecto de los productos o servicios de terceros. Podrán usar la leyenda “Marca colectiva registrada”</p> <p>Por marca de certificación se entiende como un signo que distingue productos y servicios cuyas cualidades u otras características han sido certificadas por su titular, tales como: I.- Los componentes de los productos; II.- Las condiciones bajo las cuales los productos han sido elaborados o los servicios prestados; III.- La calidad, procesos u otras características de los productos o servicios, y IV.- El origen geográfico de los productos.</p> <p>El titular de una marca de certificación autorizará su uso a toda persona cuyo producto o servicio cumpla con las condiciones determinadas en las reglas para su uso. Solo los usuarios autorizados podrán usar junto con la marca de certificación, el término “Marca de Certificación Registrada”.</p>	
<p>Marcas notoriamente conocidas y famosas</p>	<p>Artículos del TER al 98 TER - 8</p>	<p>Se determina como notoriamente conocida una marca cuando un sector determinado del público o de los círculos comerciales del país, conoce la marca como consecuencia de las actividades comerciales desarrolladas en México o en el extranjero por una persona que emplea esa marca en relación con sus productos o servicios o bien, como consecuencia de la promoción o publicidad de esta. Se entenderá que una marca es famosa en México, cuando sea conocida por la mayoría del público consumidor.</p>	<p>Facebook Bimbo</p>

<p>Publicación de Nombres comerciales</p>	<p>Artículos del 105 al 112 de la LPI</p>	<p>El nombre comercial de una empresa o establecimiento industrial, comercial o de servicios y el derecho a su uso exclusivo estarán protegidos, sin necesidad de registro. La protección abarcará la zona geográfica de la clientela efectiva de la empresa o establecimiento al que se aplique el nombre comercial y se extenderá a toda la República si existe difusión masiva y constante a nivel nacional del mismo.</p> <p>Se protege sin necesidad de registro, se requiere una publicación en la gaceta y surte sus efectos durante 10 años renovables por la misma temporalidad.</p>	<p>Pregúntale al experto.</p>
<p>Esquemas de trazado de Circuitos Integrados.</p>	<p>Artículos del 178 BIS al</p>	<p>Se entiende por 1) Circuito integrado a un producto, en su forma final o en una forma intermedia, en el que los elementos, de los cuales uno por lo menos sea un elemento activo, y alguna o todas las interconexiones, formen parte integrante del cuerpo o de la superficie de una pieza de material semiconductor, y que esté destinado a realizar una función electrónica. 2) Esquema de trazado o topografía: la disposición tridimensional, expresada en cualquier forma, de los elementos, de los cuales uno por lo menos sea un elemento activo, y de alguna o todas las interconexiones de un circuito integrado, o dicha disposición tridimensional preparada para un circuito integrado destinado a ser fabricado y 3) Esquema de trazado original al esquema de trazado de circuitos integrados que sea el resultado del esfuerzo intelectual de su creador y no sea habitual o común entre los creadores de esquemas de trazado o los fabricantes de circuitos integrados en el momento de su creación.</p> <p>Se otorga a través de un registro y tiene una vigencia de 10 años improrrogables.</p>	<p>Trazado de circuito integrado de patrón geométrico de comparador de voltaje de alta velocidad.</p>

<p>Declaración de nominaciones de origen</p>	<p>Artículos del 156 al 178 de la LPI</p>	<p>El nombre de una zona geográfica o que contenga dicho nombre, u otra denominación conocida por hacer referencia a la citada zona, que sirva para designar un producto como originario de la misma, cuando la calidad o las características del producto se deban exclusiva o esencialmente al medio geográfico, comprendidos los factores naturales y humanos, y que haya dado al producto su reputación.</p> <p>La protección estará determinada por la subsistencia de las condiciones que la motivaron.</p> <p>La indicación geográfica se trata del nombre de una zona geográfica o que contenga dicho nombre, u otra indicación conocida por hacer referencia a la citada zona, que identifique un producto como originario de la misma, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico.</p>	<p>Mezcal, Charanda y Raicilla.</p>
<p>Declaración de Indicaciones Geográficas</p>		<p>La protección estará determinada por la subsistencia de las condiciones que la motivaron.</p> <p>Intervienen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitante de la declaración de protección - Titular de la inscripción de reconocimiento a una denominación de origen o indicación geográfica. - Usuario autorizado (distribuidor o comercializador). 	<p>Chile poblano</p>

Fuente: elaboración propia.

Como vimos anteriormente, el IMPI cuenta con las atribuciones para la tramitación de las solicitudes de protección de las figuras descritas en la Tabla 22, para lo cual se requiere un estudio de extensivo de cada una de ellas. En el

entendido de que nos avocaremos a las nociones de aplicación, será suficiente decir, que el estudio y valoración de los requisitos para obtener los títulos, patentes, declaratorias, reconocimientos y registros de la transmisión, licencias, gravámenes, autorizaciones, entre otras formas de explotación, así como otros múltiples actos jurídicos y materialmente administrativos que deben ser del conocimiento del IMPI, así como los recursos que resuelven las inconformidades propias de su actuación, o derivados de infracciones o delitos previstos en la LPI, se requiere de servidores públicos caracterizados por un nivel de especialización alto en derecho administrativo y la rama especializada que nos ocupa, así como de un órgano jurisdiccional especializado capaz de dirimir las controversias que le son planteadas, circunstancia que se cumple a través de la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual del TFJA.

4.5.3. Variedades vegetales.

Durante el desarrollo y proceso de investigación de este capítulo encontramos que doctrinalmente la PI únicamente se divide en dos vertientes: derechos de autor y propiedad industrial, sin embargo, no estamos de acuerdo con tales afirmaciones, pues si bien es cierto la rama de la propiedad industrial acoge diversas formas de patentamiento, denominaciones de origen e indicaciones geográficas que están directamente relacionadas con productos de origen vegetal, estos son de naturaleza y propósito distinto al sector que se encarga de la protección de las variedades vegetales, entendidas como la subdivisión de una especie que incluye a un grupo de individuos con características similares y que se considera estable y homogénea. En ese sentido, la regulación de la materia prevé los supuestos en los que se podrá otorgar el título de obtentor de una variedad vegetal, mismos que se pueden esquematizar en los siguientes términos:

Tabla 24. Requisitos para el otorgamiento del título de obtentor.

Características de la variedad vegetal	Regulación	Descripción
Nueva	Artículo 7 fracción I de la LVV	Tendrá esta característica la variedad vegetal o su material de propagación cuando:

		<p>a) No se hayan enajenado en territorio nacional, o bien se hayan enajenado dentro del año anterior a la fecha de presentación de la solicitud de título de obtentor, y</p> <p>b) No se hayan enajenado en el extranjero, o bien la enajenación se haya realizado dentro de los seis años anteriores a la presentación de la solicitud, para el caso de perennes (vides, forestales, frutales y ornamentales), incluidos sus portainjertos, y dentro de los cuatro años anteriores a la presentación de la solicitud, para el resto de las especies.</p>
Distinta	Artículo 7 fracción II de la LVV	Tendrá esta característica la variedad vegetal que se distinga técnica y claramente por uno o varios caracteres pertinentes de cualquiera otra variedad, cuya existencia sea conocida en el momento en que se solicite la protección. Dichos caracteres deberán reconocerse y describirse con precisión. El reglamento señalará las diversas referencias para determinar si una variedad es o no conocida.
Estable	Artículo 7 fracción III de la LVV Artículo 32 del RLVV	Tendrá esta característica la variedad vegetal que conserve inalterados sus caracteres pertinentes después de reproducciones o propagaciones sucesivas y estas mantengan un alto nivel de homogeneidad tras sucesivas multiplicaciones.
Homogénea	Artículo 7 fracción IV de la LVV	<p>Tendrá esta característica la variedad vegetal que sea suficientemente uniforme en sus caracteres pertinentes, a reserva de la variación previsible por su reproducción sexual o multiplicación vegetativa.</p> <p>Se considerará así cuando su población vegetal sea prácticamente igual entre sí o con mínimas variaciones que deben precisarse en la solicitud.</p>
Denominación clara y precisa	Artículo 9 de la LVV Artículo 27 del RLVV	La designación genérica de la variedad vegetal que se pretenda registrar deberá ser diferente a cualquiera otra existente en el país o en el extranjero y no ser idéntica o similar en grado de confusión a una previamente protegida. Al mismo tiempo que debe: 1) Identificar claramente la VV, 2) Distinguirse de la especie botánica y 3) No ser susceptible de error o confusión.

Fuente: elaboración propia.

Así, quien pretenda aprovechar y explotar una nueva variedad vegetal y su material de propagación deberá acreditar haberla desarrollado y obtenido mediante un proceso de mejoramiento para lo cual deberá presentar una solicitud ante el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas, órgano desconcentrado de la SADER, para que a su vez sea valorado y dictaminado por el Comité Calificador de Variedades Vegetales (CCVV) y **finalmente deberá inscribirse** en el **Registro Nacional de Variedades Vegetales** para que surta efectos contra terceros.

Además del derecho a ser reconocido como obtentor de una variedad vegetal el título de obtentor permite al interesado:

- a) Aprovechar y explorar durante dieciocho años para especies perennes, como lo son las: forestales, frutícolas, vides, ornamentales, y sus portainjertos.
- b) Aprovechar y explorar durante quince años para las especies no incluidas en el inciso anterior, también llamadas especies anuales.

Es necesario decir que el derecho de obtentor abarca tanto al desarrollador obtentor como a los fitomejoradores por lo que ambos tienen las prerrogativas de participación en los beneficios de la protección, tanto económicos como morales. Ahora bien, de acuerdo con la normatividad de la materia, únicamente se permitirá el aprovechamiento sin consentimiento cuando sea:

- a) **Uso propio.** Personas físicas que lo utilicen para siembra, con restricciones a la cantidad de material de propagación que el productor agrícola guarde o reserve para sembrar una superficie que no exceda los límites establecidos en las normas oficiales mexicanas correspondientes.
- b) **Uso de las comunidades rurales.** Mismas que tendrán en todo tiempo, el derecho de utilizar y explotar comercialmente las variedades vegetales resultantes de su práctica, usos y costumbres.
- c) **Investigación.** Las comunidades rurales permitirán el desarrollo de las actividades de investigación y estudio que sobre tales variedades vegetales lleven a cabo instituciones públicas y privadas con la finalidad de proteger la biodiversidad.
- d) **Consumo humano o animal.** que beneficie exclusivamente a quien la cosecha de la variedad protegida.
- e) **Emergencia.** Será una circunstancia de emergencia cuando la explotación de una variedad vegetal se considere indispensable para satisfacer las necesidades básicas de un sector de la población y exista deficiencia en la oferta o abasto y se realizará mediante licencia.

Tabla 25. Ejemplos de variedades vegetales en trámite y sus solicitantes.

Cultivo	Nombre botánico	Variedad	Solicitante
Agave	Agave spp.	<u>Espadín</u>	Consejo Mexicano Regulador de la Calidad del Mezcal, A.C. (COMERCAM)
Agave	Agave spp.	<u>Chepina</u>	Instituto Politécnico Nacional (IPN)
Agave	Agave spp.	<u>Cimarrón</u>	Gobierno del Estado de Jalisco

Fuente: Extracto del Catálogo Nacional de Variedades Vegetales (CNVV).

Derivado de lo anterior, y del análisis de la legislación aplicable podemos concluir que la SADER a través del SNICS es una autoridad especializada para vigilar el cumplimiento de las disposiciones, derechos y obligaciones de los obtentores, comprobar la correcta transmisión de derechos, así como imponer las sanciones correspondientes. Nos es relevante este tema porque el SNICS puede realizar diversos actos materialmente administrativos de características técnicas especializadas y complejas, puesto que está facultado para ordenar y practicar visitas de verificación, requerir información y datos, realizar las investigaciones de presuntas infracciones administrativas, ordenar y ejecutar las medidas para prevenir o hacer cesar la violación de los derechos e imponer las sanciones administrativas, lo cual implica no solo conocimientos en la rama del derecho administrativo sino también estudios relacionados con el lenguaje propio de la agronomía, la agricultura, biodiversidad, investigación agrícola, entre otros.

4.6 Primera Sala Especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de Propiedad Intelectual.

La existencia de la primera Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual se materializó a través del **acuerdo G/17/2008 publicado en el DOF el 24 de marzo de 2008** mediante el cual se amplió la estructura orgánica del Tribunal con una Sala con competencia especializada por primera vez, para la cual se previó el estudio exclusivo de las controversias en contra de las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley de Propiedad Industrial, la Ley Federal del Derecho de Autor y la Ley Federal de Variedades Vegetales y sus respectivos reglamentos, así como la Ley Aduanera, Código de Comercio y demás ordenamientos que regulan la

materia. Ahora bien, la evolución de dicha Sala puede visualizarse en los siguientes términos:

Tabla 26. Modificaciones competenciales de la Sala especializada en materia de Propiedad Intelectual.

Modificación	Acuerdo	Publicación en el DOF
Creación de la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual.	G/17/2008	24 de marzo de 2008
Inicio de funciones de la Sala Especializada el 05 de enero de 2009.	G/59/2008	03 de diciembre de 2008
Adscripción de las Magistradas que integrarán la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual.	G/JGA/73/2008	12 de diciembre de 2008
Decreto por el que se adiciona el Capítulo XI del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el que se crea el juicio por la vía sumaria y se da a conocer el supuesto de excepción de tramitación por esta vía en materia de propiedad intelectual.	N/A	10 de diciembre de 2010

Fuente: elaboración propia.

El 5 de enero de 2009, inició sus funciones y a la fecha no ha tenido cambios sustanciales en su estructura y competencia, es una sala con apreciación positiva puesto que su desempeño ha sido satisfactorio, consistente y ha cubierto las expectativas que ha sentado las bases para la creación del resto de las Salas Especializadas.

Mediante el 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 TFJA publicado el 10 de diciembre de 2010, se incorpora la posibilidad de tramitación del juicio contencioso administrativo por la vía sumaria, sin embargo, se establece un supuesto de excepción de lo relativo al artículo 58-3 fracción IV cuando se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual.

En tales consideraciones, fue necesario abordar esta Sala en los últimos subtemas para hacer evidente la dificultad que supone lograr un dominio especializado de la Propiedad Intelectual, si lo analizamos conforme a los tres

niveles de conocimiento jurídico, debemos considerar que, además del entendimiento propio de un estudioso del derecho sobre la legislación en materia Administrativa y la estructura orgánico constitucional del Estado Mexicano, el mismo debe conocer la regulación específica internacional y nacional, primordialmente la Ley Federal del Derecho de Autor, la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Federal de Variedades Vegetales, sus reglamentos y estatutos orgánicos según corresponda, ello para identificar posibles actos materialmente administrativos y procedimientos aplicables a la PI, así apenas se logrará acceder a un nivel de conocimiento jurídico cero.

Luego entonces, para lograr el nivel uno del conocimiento y poder decir que estamos en el ámbito de la Ciencia Jurídica deberemos sistematizar el material jurídico dado, de tal manera que podamos clasificar y conceptualizar las normas antes mencionadas, con la finalidad de explicar el nexo entre el catálogo de la regulación de la materia y el caso concreto, tomando en consideración que precisamente será el Derecho el objeto de estudio de esta disciplina. Finalmente, para lograr el nivel dos del conocimiento jurídico, es decir, de la filosofía del derecho, será necesario elaborar un análisis profundo, un estudio exhaustivo de la naturaleza axiológica, epistemológica, ontológica y teleológica en un ejercicio de reconstrucción que nos lleve a conclusiones críticas de la dogmática jurídica.

Lo antes mencionado, nos parece una premisa fundamental para promover la constante capacitación a los servidores públicos encargados de resolver las controversias que se ventilan en el TFJA, también promover los estudios especializados a las nuevas generaciones de abogados, a los interesados en la protección que les confiere la normatividad aplicable y al público en general, para comprender de mejor manera las problemáticas propias de la PI en relación con la evolución científica, artística, tecnológica, así como la manera en la que se comparte y propaga la información, de tal suerte que se propongan soluciones de mejora sustentadas en evidencias y en su caso se generen tanto acciones como políticas públicas en beneficio de la sociedad.

4.6.1 Estadísticas.

Tal como se realizó en el capítulo anterior con las otras Salas Especializadas, realizaremos un análisis de los egresos e ingresos a la SEPI, recordando que fue la primera sala especializada y en consecuencia sus números serán los más elevados, pues cabe recordar que los gráficos describen dos periodos de tiempo, el primero desde su creación hasta mayo del 2018 y el segundo desde su creación hasta abril de 2019, lo que nos permite realizar una comparativa entre estos dos años. Así mismo se puede advertir la numeralia del total de asuntos y su clasificación.

Gráfico 17. Ingresos a la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual.

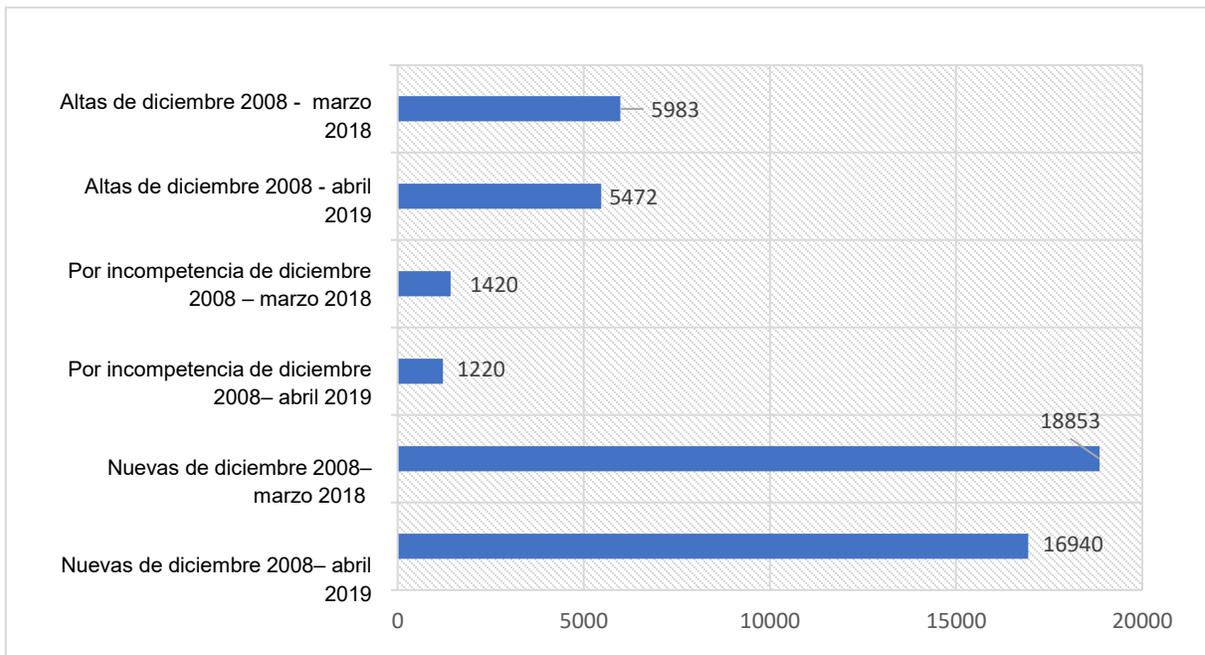
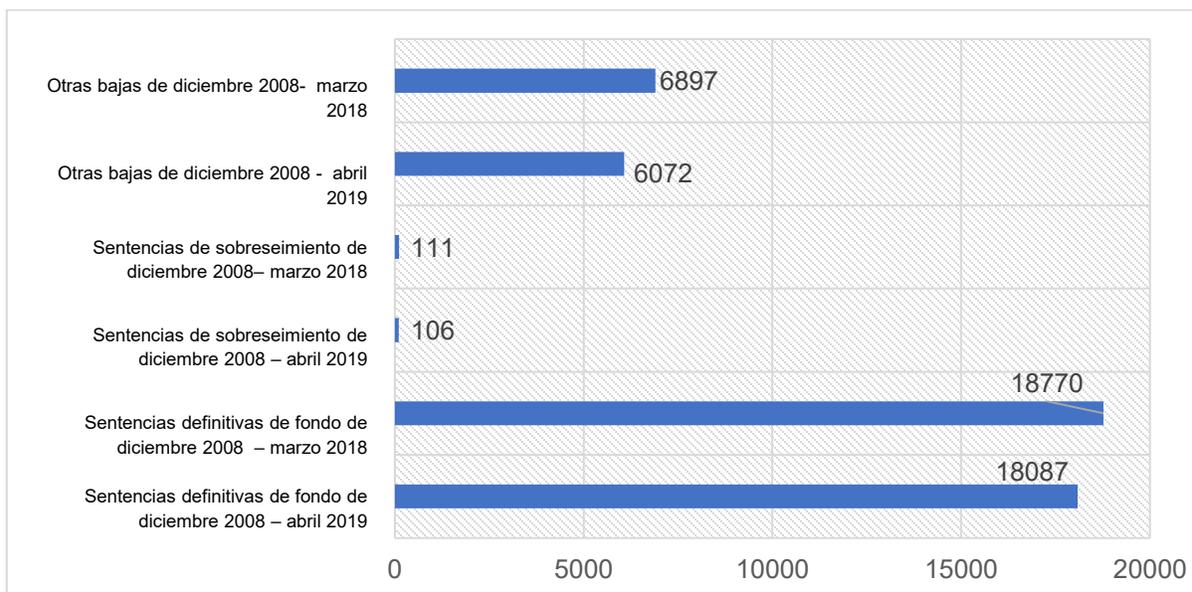


Gráfico 18. Egresos de la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual.



La gráfica anterior explica que hasta el año 2018 se habían resuelto 18,087 sentencias definitivas de fondo, 106 por sobreseimiento y otros 6072 asuntos se concluyeron por desechamiento, incompetencias, facultad de atracción, acumulaciones o por acordarse la no presentación de la demanda. Así, para el año 2018 se habían egresado del sistema 24,265 asuntos desde la creación de la Sala en, el año 2009, hasta mayo del 2018. En ese sentido, se puede decir que para el año 2019 se resolvieron otras 683 sentencias definitivas de fondo, 5 más por sobreseimiento y 825 asuntos se dieron de baja por los posibles supuestos antes mencionados. De aquello se advierte que, a lo largo de la última década la SEPI ha concluido un total de 25,778 asuntos, hasta abril de 2019.

4.6.2 Los retos en materia de propiedad intelectual y su incidencia en la impartición de justicia administrativa.

Aprovecharemos este apartado para indicar puntualmente, algunos retos y alcances contencioso administrativos en materia de PI derivados del análisis que

realizamos en los acápites anteriores y de las reformas a la LPI del 2018, entre los que se encuentran:

a) **Nuevas disposiciones relativas a marcas no tradicionales.** Las modificaciones a la legislación obedecen a los avances en relación a la comercialización de los productos; de acuerdo con la exposición de motivos¹⁷⁸ de la reforma, ya no es suficiente considerar como signo distintivo exclusivamente a los signo visibles; como las palabras, letras o números, elementos figurativos o formas tridimensionales, sino que ahora es necesario introducir en el margen de protección a las marcas no tradicionales que surgen como resultado de la mercadotecnia y su metodología de aprehensión profunda de la **realidad capturada por los sentidos**, que va más allá de la simple captación de objetos o figuras, ahora se busca una imagen mental, sensaciones y percepciones del consumidor en relación con el producto o servicio que se pretende distinguir en lo que se denomina marketing sensorial, así tenemos a las:

- **Marcas olfativas.** Al interesado en solicitar el reconocimiento de una marca de olor que evoque un producto específico, debe representar visualmente el aroma del producto y demostrar que el aroma no es el producto mismo, sino únicamente su signo. Un ejemplo de ello es la marca otorgada a Hasbro, Inc. para una masa de modelar de juguete con olor a una combinación de dulce con una fragancia con tinte de vainilla, cereza y el olor natural de una masa basada en harina de trigo.
- **Marcas sonoras.** Este tipo de marcas representan de forma auditiva el objeto de su protección mediante la descripción del sonido al que se quiere aludir a través de una representación, la cual puede ser una partitura de las notas musicales, pentagramas, fonogramas o las onomatopeyas. Tal es el caso de la marca sonora otorgada a Grupo Gran Café de la Parroquia de Veracruz S.A.P.I. de C.V., se trata del sonido de una cuchara que golpea tres veces el vaso de vidrio del café.

¹⁷⁸ Exposición de motivos de la Ley de la Propiedad Industrial, de fecha 4 de enero de 2018 presentada por el grupo parlamentario del PRI. Gaceta No. 4936-F.

- **Imagen Comercial.** También conocido con el derecho a la imagen corporativa o marca de apariencia, la ley la define como la pluralidad de elementos operativos o de imagen, incluidos el tamaño, diseño, color, disposición de la forma, etiqueta, empaque o la decoración que, al combinarse, distinguen productos o servicios en el mercado. Esto significa, que se puede proteger la identidad del producto o servicios, compuesta por elementos distintivos que combinados en cierta disposición permiten al consumidor identificar el producto o servicio claramente en el mercado.

Ergo, algunos de los más grandes retos e implicaciones en la justicia administrativa serán: 1) Determinar la procedencia o improcedencia de las marcas que han adquirido distintividad; 2) Elaborar lineamientos específicos que determinen como se llevará a cabo el examen de novedad de estos signos distintivos que permitan identificar por qué ha sido procedente o improcedente la solicitud y que al mismo tiempo respete la certeza jurídica a aquellos que deseen utilizar el sistema de oposición; 3) Establecer una metodología para calificar la similitud en grado de confusión de marcas no tradicionales; 4) Advertir como debe prevenirse la falsificación, uso indebido, infracciones en materia de comercio o alguno de los delitos previstos en la Ley de la materia con la finalidad de llevar acciones que mitiguen el riesgo de tales actos.

- b) **La PI en el deporte.** Existe una tendencia al crecimiento exponencial del derecho administrativo y sus ramas especializadas que día a día se actualizan a través con los acontecimientos propios de la vida cotidiana. En el caso de la propiedad intelectual existen diversidad de temas que no solo son de actualidad sino de urgente impulso o regulación, tal es el caso de las aportaciones novedosas en el sector deportivo, que por iniciativa de la OMPI el año 2019 es denominado el año del deporte y en consecuencia el IMPI ha promovido acciones como el programa “Aspirar al oro: La PI y el deporte” en búsqueda de impulsar ese sector pues existen productos y servicios mexicanos que cuentan con trascendencia internacional y a los cuales se les debe el reconocimiento por aquellos atletas, boxeadores, deportistas,

ciclistas, futbolistas, entre otros, que portan las marcas y las posicionan en el mercado, tal es el caso de la marca Cleto Reyes.

Es por eso que las autoridades en la materia deberán elaborar estrategias efectivas para impulsar la protección en el sector deportivo, procurando propuestas de mejora en la innovación y la competencia económica.¹⁷⁹ En ese entendido, es responsabilidad de las autoridades administrativas, promover la protección de los productos, invenciones, nombres comerciales, reservas de derechos, marcas, etc. que en caso de controversia deberán estudiarse bajo una óptica especializada para la contribución al acceso a la justicia y la generación de criterios novedosos.

c) Apropiación cultural. Otro de los temas de actualidad es el de la apropiación cultural, tal es el caso de la marca Louis Vuitton, y su colección Dolls by Raw Edges, en la que aparece una silla (modelo R98619) estampada de elementos que forman parte y se identifican con los bordados que se elaboran en la comunidad otomí de Tenango de Doria. Mismo caso que el de la marca Carolina Herrera que en una de sus colecciones de vestidos se incorporan diseños y bordados que aluden a los diseños de pueblos originarios de los Estados de Oaxaca, Hidalgo y Coahuila.

Además, es imperante encontrar la manera de prevenir el plagio de diseños, proteger el patrimonio étnico y promover el respeto a las culturas populares.

d) Variedades vegetales. La negativa de acceso a la justicia de los obtentores de variedades vegetales inicia desde el desconocimiento sobre cuáles son las autoridades encargadas de la promoción e impulso del sector, derivado de las desventajas propias de la materia agrícola y las desigualdades relativas a la falta de oportunidades de los pueblos originarios, existe todavía un rezago importante en la difusión del conocimiento de los derechos que les son inherentes.

En ese entendido, serán aquellos que conozcan las ventajas que ofrece la solicitud del título de obtentor, la importancia de la contribución en la

¹⁷⁹ Cabe recordar que recientemente la COFECE a indagado posibles prácticas monopólicas en el fútbol mexicano, pues se llevan a la práctica los coloquialmente conocidos "pactos de caballeros" en los que el futbolista no puede pertenecer a otros clubes deportivos hasta que el club de origen reciba una compensación por su salida.

investigación en materia de biodiversidad y su relación con el Sistema Nacional de Semillas quienes logren ostentar y explotar con mayor facilidad tales beneficios, ejemplo de lo anterior es el Centro de Investigación Científica de Yucatán que obtuvo el título de obtentor para una de las variedades de chile habanero, registrada con el nombre de Kisin que significa “diablo” en maya.

Es importante recordar que el TFJA a través de la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual, es la autoridad jurisdiccional facultada para conocer las controversias que se susciten en materia de derechos de autor, propiedad industrial y **también en materia de variedades vegetales**.

Por todo lo anterior, los operadores jurídicos que tengan contacto con la Propiedad Intelectual en cualquiera de sus vertientes, deben ejercer su labor con suma responsabilidad, ética profesional y desde una perspectiva de analista jurídico con conocimientos de alta complejidad, pues al jurista y especialista en PI le será atribuida; o no, su contribución en la construcción de un auténtico Estado de derecho de una sociedad innovadora, creativa y con posibilidades de crecimiento económico y cultural.

Conclusiones y propuestas.

Conclusión 1. Es un grave error decir que el Derecho Administrativo se centra en la figura del ejecutivo federal, y acotarlo al análisis de la estructura, competencia, actos, recursos y procedimientos dentro de la Administración Pública Federal (APF) conforme a la tradicional división de poderes. Es necesario comprender la evolución, el desdoblamiento y las nuevas tareas que suponen los nuevos organismos especializados, como los OCAS y considerar la naturaleza material del acto emitido para realizar una valoración adecuada, dejando al órgano emisor en segundo término.

Propuesta 1: Replantear los planes de estudio de nuestra Universidad y con ello transmitir a las nuevas generaciones de abogados una visión actualizada del Derecho Administrativo que corresponda con la realidad doctrinal y normativa. Impartir cátedra, participar en foros jurídicos y generar investigación sobre la

impartición de justicia administrativa por órganos especializados, considerando transmitir el conocimiento relativo a la evolución histórico-normativa que permita formular una reingeniería jurídica basada en la especialización, tomando en cuenta el principio de deferencia técnica y las implicaciones que supone.

Lo anterior debe partir de la claridad conceptual del significante “acto administrativo” propuesto en el primer capítulo de este trabajo de investigación: La declaración externa de voluntad de una autoridad, que de manera coercible o declarativa y como producto de una actividad materialmente administrativa, crea, modifica, transfiere o extingue derechos u obligaciones y éste puede ser un medio unilateral de expresión de las decisiones o resoluciones del Estado.

Conclusión 2: El gobernado merece que la justicia provenga de un experto en la materia que esté interesado en conservar y potencializar los criterios y la calidad en sus determinaciones de manera pronta, completa, exhaustiva y especializada, y en el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el acceso a la justicia se manifiesta en sus fallos con criterios novedosos, actualizados, con el rigor técnico de la rama hiperespecializada que se trate, y que en su caso, puedan sentar las bases de la formulación y diseño de políticas públicas basadas en evidencia que logren hacer realidad el acceso a la justicia administrativa especializada.

Propuesta 2: Es imperante una que los operadores jurídicos recluten servidores públicos privilegiando en el proceso de selección la vocación de servicio, misma que sugiera la intención de potenciar sus conocimientos y experiencia a través de la práctica prolongada de la rama especializada que se trate.

Un claro ejemplo es la urgente necesidad de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuente con un Estatuto Profesional de Carrera Jurisdiccional, que indique la metodología de selección de los recursos humanos bajo los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, con la finalidad de que el justiciable tenga la certeza jurídica de que tanto personal operativo o administrativo como magistrados de todas las Salas cuentan con criterios especializados en la rama que se trate, así como un bagaje de conocimientos de temas de su total interés. Situación que

consideramos generaría mayor dinamismo en la relación de por sí ríspida entre las autoridades y los ciudadanos.

Además, consideramos necesario que los estudiantes de la Licenciatura en Derecho e incluso los abogados postulantes se actualicen mediante capacitaciones en materia administrativa de manera que respondan a la importancia de conocer los criterios recientes en las ramas especializadas e hiperespecializadas a fin de tener completa claridad de cuáles son las controversias que se resolverán en el TFJA y cuáles en los Juzgados Especializados del PJJ.

Así, el equilibrio entre el reclutamiento de personal especializado y que los estudiosos del derecho acudan a los foros correctos será el vehículo a través del cual la sociedad reciba una verdadera justicia administrativa especializada.

Conclusión 3: El Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha privilegiado la especialización por materia creando Salas Especializadas para el dictado de sentencias con una óptica técnica y de alta complejidad, sin embargo, están sujetas a revisión por el Poder Judicial de la Federación, por lo que el particular generalmente atraviesa por procedimientos administrativos y jurisdiccionales que suelen ser largos y anquilosados, inclusive se han generado casos duplicidad de instancias, llevando al justiciable por laberintos procesales interminables en los que la sistematización de criterios y técnica legislativa son inexistentes.

Propuesta 3: Identificar y replantear líneas de acción para establecer un equilibrio entre el reconocimiento de los Tribunales Administrativos como órganos jurisdiccionales promotores de impartición de justicia especializada que acercan a los justiciables a una mayor certeza jurídica por su experiencia en las ramas hiperespecializadas del derecho administrativo de las que es competente; en contraposición con la falta de especialización en materias administrativas en el PJJ, ya que actualmente solo se tienen los Juzgados de Distrito en materia administrativa especializados Competencia Económica, Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como los Juzgados de Distrito en materia de Responsabilidad Ambiental.

Conclusión 4: Es insuficiente la reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción, ya que; como lo vimos en el capítulo respectivo, la corrupción emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión. Es una problemática que se encuentra presente la dispersión de facultades y la falta de coordinación entre poderes y los distintos órdenes de gobierno. Además, se perpetúa en un sistema jurídico que presenta amplias lagunas en la tipificación de actos de corrupción, tanto de servidores públicos como particulares, lo que provoca que el sistema de procuración de justicia resulte ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos.

Propuesta 4: Identificar a los servidores públicos del TFJA con el perfil idóneo y capacitarlos para enfrentar el desafío que representa ser parte del SNA, pues deberán llevar a otro nivel su estudio técnico y especializado, dado que hasta antes de este cambio únicamente estudiaba el acto impugnado por escrito, valorando su legalidad y pronunciándose respecto de su validez o nulidad, sin embargo, el procedimiento de sanción por responsabilidades administrativas de los servidores públicos es considerablemente distinto a las funciones que hasta julio 2016 desempeñaba.

De ser así, la participación del TFJA en el SNA se dará conforme a la expectativa social, es decir, se podrá generar mayor conocimiento de la problemática en nuestro país, ello derivaría en un mayor entendimiento y dominio sobre el tema con miras a fortalecer las capacidades institucionales en coordinación con otras autoridades.

Además, se podrán identificar factores de riesgo que permitan generar acciones para la prevención, políticas públicas con enfoque de procuración de justicia especializada en la materia y finalmente combatir eficazmente la corrupción.

Conclusión 5: El Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con diversas formas de sustanciación diversos juicios, a saber: 1) Ordinaria o tradicional, 2) Sumaria, 3) En línea 4) Resolución exclusiva de fondo 5) Imposición de sanciones y 6) Lesividad.

Propuesta 5: Desincorporar a la Sala especializada en juicio en línea, puesto que se trata de una vía de sustanciación y no de una materia especializada del derecho administrativo, consideramos innecesario tener una sola sala que conozca de los asuntos que ingresan a través del portal de internet y que además registra los asuntos con su propia clasificación, cuando la totalidad de las salas debieran poder recibir asuntos en línea, tal como sucede en el PJF.

Conclusión 6: Existe un importante rezago en la publicación de la versión pública de las sentencias, es decir, con supresión de datos personales, reservados o confidenciales de las Salas Especializadas, lo que no permite que se conozca la totalidad de sus criterios, sobre todo los más recientes, que para los abogados interesados en las materias de alta complejidad son representan un faro que guía su actuación jurídica.

Propuesta 6: Generar un programa de trabajo para abatir el rezago de la publicación de las sentencias en versión pública, fundamentado en la necesidad de cumplimentar con la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública. Lo anterior debe retomarse en la reformulación del Plan Estratégico 2010-2020 del TFJA y la consolidación de nuevas líneas de acción.

Conclusión 7: En materia de propiedad intelectual existen multiplicidad de acciones por implementar, sin embargo, consideramos de mayor importancia por su desafortunada desatención el sector de las Variedades Vegetales, esto se ve reflejado en la falta de adopción de instrumentos jurídicos relevantes como el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, mismo que prevé derechos de los agricultores, obligaciones conjuntas entre los gobiernos y el campo, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria y agricultura sostenible.

Propuesta 7: Impulsar el interés por esta rama hiperespecializada, en primera instancia incluyéndola en los temarios de estudio, puesto que en la actualidad ni siquiera está considerada en el desarrollo del Programa de la Asignatura en materia de Propiedad Intelectual que se imparte en la Facultad de

Estudios Superiores Acatlán. Además, nuestra Universidad debe promover la investigación sobre las Variedades Vegetales, bajo criterios que privilegien la estructuración de datos, información y estadísticas que podrían servir como sustento en la creación o perfeccionamiento de los organismos públicos encargados de la certificación de semillas y el Registro Nacional de Variedades Vegetales. Lo anterior, contribuirá a la formulación de políticas públicas basadas en evidencia que tengan como propósito alinearse con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y lograr su cumplimiento.

Fuentes de Consulta

- Acosta García, C. M. (2012). *Responsabilidad Patrimonial del Estado, Teoría y Casos Prácticos*. México: Novum.
- Aguado Romero Gabriela, B. G. (2016). En *Derecho Administrativo: Un pambito de respeto, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos*. México, México: Tirant lo Blanch.
- Alfonzo, L. B. (2017). *La división de poderes en México entre la política y el derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anticorrupción, P. N. (2018). *Gobierno de México*. Obtenido de gob.mx: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455668/PNA.pdf>
- Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales. (2019). *gob.mx*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/zee/articulos/presentacion-del-programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec?idiom=es>
- Berrones, R. U. (2017). 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Revista de Administración Pública*, 141, Volumen LI, Número 3, 190.
- Bolaños, A. B., Medellín, C. Á., & Tello, A. I. (2018). Impunidad en el sistema de responsabilidades administrativas y el sistema penal. *Revista de Administración Pública*, LIII 2(146), 149-161.
- Boletín Oficial del Estado. (viernes 2 de octubre de 2015). Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado, Sec. I*. (236), pág. Pág. 89344.
- Buitrago, I. J. (2011). Los tribunales administrativos y su aporte a la consolidación de la justicia tributaria. En T. F. Administrativa, *Obra Conmemorativa del TFJFyA* (Vol. V, págs. 66-67).
- Caballero, L. J. (2004). Derecho de autor para autores .
- Calderón, F. V. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, num. 29.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *CEPAL - Naciones Unidas*. Obtenido de CEPAL - Naciones Unidas: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>
- Conseil D'État. (2019). *Conseil D'État* . Obtenido de Consejo de Estado y la Jurisdicción Administrativa Francesa: conseil-etat.fr
- Conseil D'État. (2019). *Conseil D'État*. Obtenido de Conseil D'État: <https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/histoire-patrimoine>
- Dayán, A. P. (2016). *Teoría General del Acto Administrativo*. México: Porrúa.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (2005). *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 7° edición.
- Díaz, J. R. (30 de enero de 2018). Reingeniería constitucional y la división de poderes. *El Universal*.
- Fernández, E. G. (2013). *Curso de Derecho Administrativo I*. España: Arazandi.
- Flores, A. C. (1987). *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. México, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de

http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/?func=direct&doc_number=18729
11

- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (s.f.). *FAO en México*. Obtenido de [fao.org](http://www.fao.org/index.php?id=82904): <http://www.fao.org/index.php?id=82904>
- Gamas, T. J. (2015). *El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Constitución de Apatzingan*. (A. Betancourt, Ed.) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Circuito Cultural Mario de la Cueva Ciudad Universitaria.
- Garantía Institucional de autonomía. Su aplicación en relación con los órganos constitucionales autónomos., Tesis CLXVI/2017 (10a. época), Libro 48, Tomo 1 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Noviembre de 2017).
- Gómez, D. M. (2002). *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/307-los-procedimientos-administrativos-materialmente-jurisdiccionales-como-medios-de-control-en-la-administracion-publica-1a-reimp>
- González, E. G. (2003). *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. México: Porrúa.
- González, E. G. (2012). *Derecho de las Obligaciones, 7° Edición, Porrúa, México, pág. 109*. México: Porrúa.
- Guadarrama, M. R. (2017). El juicio de resolución exclusiva de fondo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa: Un nuevo paradigma de justicia fiscal. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*(22).
- Guerra, R. L. (Agosto de 2014). *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Obtenido de Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza Jurídica y Notas Distintivas: <http://www.eumed.net/rev/cccs/29/estado-constitucional.html>
- Gutiérrez, L. H. (2005). *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Gutiérrez, M. M. (2017). Las nuevas funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*(22).
- Gutiérrez, M. Z. (2014). La Justicia Fiscal y Administrativa en México. Su Evolución y Característica Fundamental Actual como Justicia Constitucional. *Praxis, Núm. 15*.
- Hart, H. L. (1961). *El concepto de Derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Hernandez, L. (26 de abril de 2019). AMLO pone fin a Zonas Económicas Especiales. *El Economista*(<https://www.economista.com.mx/estados/AMLO-pone-fin-a-Zonas-Economicas-Especiales-20190426-0026.html>).
- II, T. F. (2017). *fao.org*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/3/K8024S/K8024S.pdf>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (s.f.). *Diccionario Jurídico Mexicano*. (UNAM, Editor) Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1175-diccionario-juridico-mexicano-t-viii-rep-z>

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. (2007). Justicia Administrativa. En J. A. Velázquez, *Justicia administrativa, Segundo COngreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/3.pdf>
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (s.f.). *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. Obtenido de <http://www.issste.gob.mx/pensiones/acercapensiones.html>
- León, M. F. (2003). *La facultad reglamentaria*. México: Porrúa.
- Lineamientos Técnicos y Formales para la Sustanciación del Juicio en Línea, Acuerdo E/JGA/16/2011 (Tribunal Federal del Justicia Administrativa 14 de abril de 2011).
- Lipszyc, D. (1993). *Derecho de autor y derechos conexos*. Buenos Aires: Unesco-Cerlalc-Zavalía.
- López, G. C. (2007). *Edición y Derecho de Autor en las Publicaciones de la UNAM*. Obtenido de [edicion.unam.mx: http://www.edicion.unam.mx/html/3_2.html](http://www.edicion.unam.mx/html/3_2.html)
- Lugo, V. A. (2015). *La Ética en el Servicio Público*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaiones Jurídicas de la UNAM.
- Martínez, C. R. (2017). 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Revista de Administración Pública 141, Volumen LI, Número 3*, Introducción.
- Morales, R. M. (1995). *Derecho Administrativo Primer Curso*. México: Harla.
- Mosri, G. M. (2014). Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*(15).
- Mouret, G. F. (2012). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Negrete, A. N. (1991). El derecho en México, una visión en conjunto, Tomo III, núm. 76. *Derecho Administrativo*, 1462.
- Nettel, B. A. (2013). La jurisdicción contenciosa administrativa en el contexto de los estados democráticos. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Nuño, G. M. (2012). Los principios de derecho penal aplicados al derecho disciplinario. *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*(10), 4-5.
- Nurton, J. (Febrero de 2019). La propiedad intelectual y el auge de la inteligencia artificial. *OMPI Magazine*(1/2019).
- Organización Mundial de la Propiedad Industrial. (2009). Mejorar la situación de los artistas intérpretes y ejecutantes: iniciativas y perspectivas. *Revista de la OMPI*(6/2009).
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (Junio de 2019). Compromiso de China para fortalecer la protección judicial de la propiedad intelectual y crear un futuro brillante para los derechos de propiedad intelectual. *WIPO Magazine*(3/2019).
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (s.f.). *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual*. Obtenido de [wipo.int: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/intproperty/450/wipo_pub_450.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/intproperty/450/wipo_pub_450.pdf)
- Plan Estratégico 2010-2020. (s.f.). *Marco Jurídico TFJA*. Obtenido de [Tribunal Federal de Justicia Administrativa: http://marcojuridico.tfja.gob.mx/planEst.html](http://marcojuridico.tfja.gob.mx/planEst.html)

- Promover el acceso a las tecnologías médicas y la innovación Intersecciones entre la salud pública, la propiedad intelectual y el comercio. (2013). *Organización Mundial de la Salud, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y Organización Mundial del Comercio*. Obtenido de wipo.int: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/179908/9789243504872_spa.pdf;jsessionid=0CE3DFB8530623B98EC3BD07B570DFA8?sequence=1
- Rafael De Pina Vara, M. (1984). *Diccionario de Derecho*. México: Porrúa.
- Ramírez, I. M. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México: Porrúa.
- Real Academia de la Lengua Española. (2014). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Obtenido de www.dle.rae.es
- Real Académica Española. (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=XBPPICw>.
- Rojas, A. S. (2016). *Derecho Administrativo, Primer Curso*. México: Porrúa.
- Romero, M. A. (2001). *Derecho Administrativo Especial volumen I*. México: Porrúa.
- Ruiz, J. F. (2016). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México: Porrúa.
- Sánchez de Tagle, G. (29 de enero de 2018). La Suprema Corte, el Estado regulador y las reformas estructurales I/II y II/II.
- Savater, F. (1 de septiembre de 2017). La hermandad de la corrupción. *El País*.
- SCJN. (2014). *Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: SCJN.
- Silva, G. G. (1998). *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tamayo y Salmorán, R. (s.f.). *El Derecho y la Ciencia del Derecho: Introducción a la ciencia jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (2011). El Nuevo Juicio Sumario en Materia Constencioso-Administrativa: Un paso para la trascendencia en el sistema jurisdiccional mexicano. En A. S. Loyo, *75 aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal* (págs. 287-301). México.
- Ugalde, C. F. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*(29), 225.
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019). *es.unesco.org*. Obtenido de UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <https://es.unesco.org/themes/proteger-patrimonio-y-fomentar-creatividad>
- Vázquez, A. J. (1996). *El Control de la Administración Pública en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.