



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE CONTADURIA Y CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA FISCAL

TESIS

**“Análisis de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal en
contra de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos.”**

GRADO A OBTENER: MAESTRO EN FISCAL

PRESENTA

LIC. CARLOS ALBERTO GIL BOTELLO

DIRECTOR DE TESIS

DR. JOSÉ LUIS CHÁVEZ CHÁVEZ

Morelia, Michoacán, Octubre 2018.



ESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN

ÍNDICE

Abstract

Resumen

Introducción

Capítulo I.- Protocolo de investigación.....9

I.1.Planteamiento del problema.....9

I.2.Problematización.....9

I.3. Hipótesis.....10

I.4.Objetivo General.....10

I.5. Objetivos Específicos.....10

I.6. Preguntas de investigación.....11

I.7. Cuadro de congruencias metodológicas.....12

I.8. Justificación.....13

I.9. Materiales a utilizar en la investigación.....14

I.10. Variables dependientes e independientes.....15

I.11. Tipos de investigación.....15

Capítulo II.- Marco teórico.....16

II.1. Marco histórico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....16

II.1.1. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....18

II.1.2. Creación, evolución y principales reformas en relación a su competencia material.....21

II.1.3.- Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la actualidad.....30

II.2. Juicio contencioso administrativo federal.....41

II.2.1. Naturaleza jurídica y características del juicio contencioso administrativo...	44
II.2.2. Tramitación del juicio.....	47
II.3. Órganos constitucionales autónomos.....	81
II.3.1. Origen.....	85
II.3.2. Naturaleza y su importancia en nuestro sistema jurídico.....	89
<u>Capítulo III.- Propuesta</u>	98
III.1. Preámbulo.....	98
III.2. Propuesta específica.....	107
<u>Conclusiones</u>	127
<u>Bibliografía</u>	129

ABSTRACT

The Federal Court of Administrative Justice, by virtue of Article 73, section XXIX-H of our Constitution, has the fundamental task of settling disputes that arise between private individuals and the Administrative branch of the federal government. Thus, it is clear that any act issued by entities that do not belong to it, as in the case, autonomous constitutional bodies, whose legal nature and essential characteristics is that they are provided and configured in the Constitution, maintain relations of coordination and non-subordination with state bodies, that are the traditional powers: the executive, legislative and judicial branches of government, have autonomy and functional and financial independence, and have the task of primary or original functions of the State, cannot be subject of study of its legality before the alluded Court.

Notwithstanding the foregoing, the Nation Supreme Court of Justice has issued various criteria (mandatory compliance), in which argues that the above mention court, it does have jurisdiction over to acts issued by autonomous constitutional bodies, but as long as have served as the foundation, base or support of the contested administrative contentious trial, of course, it is issued by the federal public administration resolution.

Consequently, the conclusion reached is that estimated from the trial against acts issued by autonomous constitutional bodies as it has sustained our highest constitutional court, Article 73, section XXIX-H of the Supreme Law it would violate, because, regardless of who has served or not support for the contested decision, the legality of acts whose jurisdiction is, according to the Constitution, excluding the Federal Court of Administrative Justice, not part of the Administrative branch of the federal government would be considered.

RESUMEN

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por disposición del artículo 73, fracción XXIX-H de nuestra carta magna, tiene la encomienda fundamental de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal. Así, es evidente que cualquier acto emitido por entes que no pertenezcan a ésta, como en el caso, órganos constitucionales autónomos, cuya naturaleza jurídica y características esenciales es que se encuentran previstos y configurados en la carta magna, mantienen relaciones de coordinación y no subordinación con los órganos del Estado, es decir, con los poderes tradicionales que son el ejecutivo, legislativo y judicial, por tanto, contando con autonomía e independencia funcional y financiera, así como con la tarea de realizar funciones primarias u originarias del Estado, no pueden ser materia de estudio de su legalidad ante el Tribunal aludido.

No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios (de observancia obligatoria), en los cuales sostiene que el citado órgano jurisdiccional, sí tiene competencia para conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos, pero siempre y cuando hayan servido de fundamento, base o sustento de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo que, por supuesto, es emitida por la Administración Pública Federal.

En consecuencia, la conclusión alcanzada es que de estimarse procedente el juicio contra actos emitidos por órganos constitucionales autónomos como lo ha sostenido nuestro Máximo Tribunal Constitucional, se violentaría el artículo 73, fracción XXIX-H de la ley suprema, debido a que, independientemente de que haya servido o no de sustento para la resolución impugnada, se estudiaría la legalidad de actos cuya competencia se encuentra, de acuerdo a la propia Constitución, excluida del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al no formar parte de la Administración Pública Federal.

PALABRAS CLAVE: Procedimiento, Jurisprudencia, Ley, Tribunal, Constitución.

INTRODUCCIÓN

En el capítulo I de la presente investigación, se procederá a analizar si la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa alcanza para conocer de aquellos actos o resoluciones emitidas por órganos constitucionales autónomos constitucionales, pues acorde a su naturaleza y facultades otorgadas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende esa facultad.

De esta forma, en el capítulo II de la presente tesis, se analizará que, según el contenido de nuestra carta magna, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, solamente tiene la encomienda de dirimir aquellas controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, de tal suerte que pareciera que cualquier acto no emitido por ésta, no sería competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; sin embargo, en virtud que de la constante evolución, desarrollo y complejidad del propio Estado se han creado diversos entes, entre ellos, los órganos constitucionales autónomos, que si bien no forman parte de la Administración Pública Federal, emiten actos o resoluciones que pueden ser contrarios a derecho y que, por tanto, al momento de aplicárseles a los particulares o servir de sustento para actos de la Administración Pública Federal, causarían una afectación jurídica a los particulares, por lo que es menester resolver si dichos actos podrían ser o no, impugnables mediante el juicio contencioso administrativo seguido en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios en el sentido de que los actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos, sí son susceptibles de impugnarse vía juicio contencioso administrativo, siempre y cuando hayan servido de sustento para la emisión de la resolución impugnada en el juicio contencioso, esto es, en un acto emitido por la Administración Pública Federal, cuestión que *prima facie* pudiera dar lugar a que se violentara el contenido del artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, que

otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, única y exclusivamente, la facultad de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, más no para conocer de los actos dictados por órganos constitucionales autónomos quienes, evidentemente, no forman parte de la Administración Pública Federal y, por tanto, sus actos se excluyen de la competencia del Tribunal.

Así las cosas, en el presente trabajo de investigación, específicamente en el Capítulo II correspondiente al Marco Teórico, con la finalidad de determinar si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos, se analizará el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los ordenamientos derivados de ésta (leyes, reglamentos, por ejemplo) y los respectivos criterios judiciales que contemplan la naturaleza jurídica del mencionado tribunal, del juicio contencioso administrativo y, por supuesto, de los órganos constitucionales autónomos, con la finalidad de contar con los mayores elementos posibles para poder arribar a una conclusión más acertada.

Para lo anterior, se estudiarán los antecedentes históricos de los tribunales contenciosos administrativos en nuestro país y, en específico, lo relativo a la creación, evolución y características del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como de sus principales reformas en cuanto a su competencia material hasta la actualidad, incluyendo todo lo correspondiente a las etapas procesales del juicio contencioso administrativo federal, desde su interposición hasta su culminación con la emisión de la sentencia y, en su caso, del cumplimiento de ésta.

Asimismo, con el objeto de tener un mejor y más amplio panorama en el desarrollo de esta tesis, será motivo de análisis todo lo relacionado con los órganos constitucionales autónomos, desde su concepto, origen, naturaleza e importancia en nuestro sistema jurídico, cuestión que será abordada en el Capítulo II.

De igual forma, se examinarán los criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como aquellos del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, acerca de la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los actos emitidos por órganos autónomos constitucionales, pues éstos se estiman de suma importancia para el desarrollo de la presente tesis, al servir de sustento y orientación (a favor o en contra) en la hipótesis que se pretende demostrar.

En las relatadas consideraciones, en el Capítulo III correspondiente a la Propuesta de la presente tesis, con base en lo establecido expresamente tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los ordenamientos legales y reglamentarios que se derivan de ésta, en relación con los criterios o interpretaciones que al respecto ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tratará de determinar si la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa alcanza para analizar la legalidad de los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos cuando sirvan de fundamento, base o sustento de una resolución emitida por la Administración Pública Federal, de los cuales sí tiene plena atribución para estudiar su legalidad.

Es por ello que resultará sumamente importante establecer si el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, resulta o no procedente en contra de actos o resoluciones de órganos constitucionales autónomos, así como los efectos o consecuencias que tendría en el mismo órgano jurisdiccional, en las autoridades demandadas (incluyendo, en su caso, a los órganos constitucionales autónomos) y, sobretodo, en los particulares o gobernados, a quienes se les brindaría la oportunidad, en el juicio contencioso administrativo, de hacer valer argumentos en contra de actos no emitidos por la Administración Pública Federal, a pesar de no estar contemplada dicha cuestión en nuestra carta magna como competencia del Tribunal.

CAPÍTULO I.- PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, según su naturaleza y facultades otorgadas expresamente en nuestra carta magna, así como los ordenamientos que derivan de ésta, carece de competencia para conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos.

2.- PROBLEMATIZACIÓN

Del contenido de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos se advierte, con meridiana claridad, que al Tribunal Federal de Justicia Administrativa le fue otorgada, única y exclusivamente, la competencia para conocer de las controversias que se susciten entre los órganos de la Administración Pública Federal y los particulares (salvo la excepción prevista en el artículo 79 de la propia constitución, que lo autoriza para conocer de actos de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados).

En efecto, queda claro que la ley suprema solamente concedió al Tribunal mencionado, la facultad para conocer de actos emitidos por la Administración Pública Federal y no, por ejemplo, para conocer de actos o controversias que se produzcan entre particulares, o bien, entre éstos y una autoridad, pero en un plano de coordinación o igualitario y no de supra a subordinación.

De esta forma, en un primer plano, resulta incuestionable que cualquier acto o resolución emitida por una autoridad que no forme parte de la Administración Pública Federal no puede ser materia de estudio y, en esa medida, susceptible de impugnación en el juicio contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

No obstante, el Poder Judicial de la Federación –quien por cierto tiene la encomienda de interpretar lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido criterios jurisprudenciales y, por ende, obligatorios para cualquier órgano jurisdiccional de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo, entre éstos, desde luego, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el sentido de que los actos o resoluciones emitidos por entes constitucionales autónomos sí son susceptibles de impugnarse vía juicio contencioso administrativo, lo cual transgrediría el principio general de derecho, de que la autoridad solo puede hacer aquello para lo que está facultada, que se en la propia carta magna en artículo 16, en relación con la finalidad por la que fue creado el Tribunal referido, según su artículo 73, fracción XXIX-H, dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, más no, se insiste, para conocer de los actos dictados por órganos constitucionales autónomos, quienes, evidentemente, no forman parte de aquélla y, por tanto, sus actos se excluyen de la competencia del Tribunal.

3.- HIPÓTESIS:

El juicio contencioso administrativo, acorde a su naturaleza constitucional y legal, resulta improcedente en contra de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos en virtud de que no se encuentra dentro del ámbito competencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

4.- OBJETIVO GENERAL

Determinar si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos.

5.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer si en contra de actos dictados por órganos constitucionales autónomos, es procedente el juicio contencioso administrativo federal.

- Analizar si de conformidad con los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como el juicio contencioso administrativo, se encuentra contemplada la facultad para conocer de dichos actos o resoluciones.

- Conocer las razones o motivos que tuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación para estimar que sí era procedente el juicio contencioso administrativo en contra de actos emitidos por los órganos constitucionales autónomos.

- Analizar qué implicaciones tendría para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos.

6.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Qué naturaleza le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos?

- ¿Cuál es la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

- ¿Qué criterios ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal en contra de los actos de órganos autónomos constitucionales?

- ¿Qué criterios ha sostenido el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobre el tema aludido?

- ¿Qué efectos tendría la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los actos de órganos constitucionales autónomos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

7.- CUADRO DE CONGRUENCIAS METODOLÓGICAS

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	HIPÓTESIS
<p>Determinar si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer si en contra de actos dictados por órganos constitucionales autónomos, es procedente el juicio contencioso administrativo federal. - Analizar si de conformidad con los ordenamientos que regulan la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como el juicio contencioso administrativo, se encuentra contemplada la facultad para conocer de dichos actos o resoluciones. - Conocer las razones o motivos que tuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación para estimar que sí era procedente el juicio contencioso administrativo en contra de actos emitidos por los órganos constitucionales autónomos. - Analizar qué implicaciones tendría para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conocer de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos. 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué naturaleza le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa? - ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos? - ¿Cuál es la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa? - ¿Qué criterios ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los actos de órganos autónomos constitucionales? - ¿Qué criterios ha sostenido el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobre el tema aludido? - ¿Qué efectos tendría la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los actos de órganos constitucionales autónomos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa? 	<p>El juicio contencioso administrativo, acorde a su naturaleza constitucional y legal, es improcedente en contra de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos en virtud de que no se encuentra dentro del ámbito competencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p>

8.- JUSTIFICACIÓN

Desde su creación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tuvo como finalidad u objetivo, el conocer y analizar la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública Federal (en sus orígenes, solo de una parte muy reducida de esa actividad, a saber, la desplegada en materia tributaria) que afecten la esfera jurídica de los gobernados con la finalidad de contener la actividad de las autoridades que pudieran tener repercusión negativa en los particulares.

No obstante lo anterior, dada la evolución natural de la sociedad, del Derecho y, por tanto, de la organización del Estado, se han creado diversos órganos que no forman parte de la Administración Pública Federal, cuyas características o particularidades están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que, dada su naturaleza de órganos de autoridad dirigidos por seres humanos falibles, pueden emitir actos o resoluciones que pudieran ser ilegales y que, en esa medida, sean causa de afectación a los derechos de los particulares al momento de su aplicación.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sí puede conocer, en el juicio contencioso administrativo federal, de la legalidad de los actos de órganos constitucionales autónomos que emitan y que hayan servido de sustento o base para el dictado del acto o resolución impugnada, ignorando o pasando por alto que no pertenecen a la Administración Pública Federal.

De ahí que se estime conveniente y relevante, no solo para los juzgadores, sino también para los justiciables, determinar si resulta procedente el juicio contencioso administrativo en contra de actos o resoluciones de órganos constitucionales autónomos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como los efectos o consecuencias que ello tendría no solo en el mismo órgano jurisdiccional, sino

en las propias autoridades demandadas (incluyendo a los órganos constitucionales autónomos) y en los particulares afectados por la aplicación del acto.

Consecuentemente, consideramos que deben analizarse las repercusiones o consecuencias que conllevaría estimar la procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en contra de los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos, puesto que acorde a la naturaleza y encomienda constitucional del tribunal en comento, no está facultado para conocer de los actos emitidos por dichos órganos y que, no obstante ello, el Alto Tribunal del País ha sostenido que sí resulta procedente el juicio contencioso administrativo en su contra.

9.- MATERIALES A UTILIZAR EN LA INVESTIGACIÓN

1. Documentación general.
 - a) Bibliografía actual
 - a. Libros
 - b. Compendios
 - c. Instructivos, manuales y políticas gubernamentales.

2. Documentación especializada
 - a) Bibliografía actual:
 - Ordenamientos constitucionales y legales
 - Tesis y jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa
 - Libros especializados
 - Revistas especializadas
 - Consultas de páginas web especializadas
 - Consulta de tesis de licenciatura, maestría y Doctorado

10.- VARIABLES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

* Variable independiente

- Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

* Variables dependientes

- Juicio contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Naturaleza de los organismos constitucionales autónomos

- Criterios sostenidos por el Poder Judicial de la Federación

- Criterios sustentados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

- Crítica a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación.

11.- TIPO DE INVESTIGACIÓN

Tesis aplicada utilizando el método deductivo e inductivo, mediante técnicas cualitativas y cuantitativas.

CAPITULO II.- MARCO TEÓRICO

II.1.- Marco histórico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cabe precisar que desde antes de que se instituyera, constitucional y legalmente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y hasta como lo conocemos en la actualidad¹, nunca se concibió la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional que tuviera como finalidad resolver las controversias suscitadas entre particulares y autoridades administrativas que, a su vez, no formara parte del Poder Judicial de la Federación, pues con ello se estimaba que se transgrediría uno de los principios rectores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consistente en la división de poderes.

En efecto, lo anterior constituía, hasta cierto punto, un problema, debido a que, según la autora Venegas Álvarez *“al instituirse el principio de división de poderes en el moderno Estado de Derecho, se presentó un dilema importante ya que, por una parte, se consideró que si los tribunales del Poder Judicial de la Federación conocían de las controversias que se suscitan entre autoridades y particulares, y las resoluciones de estos tribunales tenían que imponer a la administración, entonces el Poder Judicial tendría supremacía sobre el Poder Ejecutivo; y por otra, si no se creaba un órgano que resolviera las controversias entre particulares y autoridades administrativas, se dejaría en estado de indefensión al particular”*².

A pesar de ello, como se explicará en líneas subsecuentes, en nuestro país se optó por la creación de tribunales contenciosos administrativos ajenos al Poder Judicial de la Federación, cuya función es dirimir las controversias que se presenten entre los particulares y las autoridades, en donde éstos *“...se conducen como auténticos jueces”*³, esto es, con autonomía al momento de dictar sus fallos,

¹ Según se explicará en los subcapítulos posteriores.

² VENEGAS, Álvarez Sonia, “Derecho Fiscal”, Editorial Oxford University Press, 2010, 1ª edición, pp 661, México.

³ Ídem.

sin embargo, sus resoluciones pueden ser objeto de análisis y estudio en los tribunales del Poder Judicial de la Federación, quienes, en su caso, pueden revocarlas o modificarlas de estimar que las sentencias no hayan sido dictadas conforme a derecho y/o fueron violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II.1.1. Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Margarita Lomelí Cerezo⁴ (citada por Vanegas Álvarez⁵), señala que la referencia histórica más antigua que se tiene registrada de un tribunal contencioso en nuestro país, fue a inicios del siglo XVI cuando en la ley 35, título XV, libro 2° de la *Recopilación de Indias*, se establecía la posibilidad de poder apelar y recurrir, ante las Audiencias Reales de las Indias, cualquier decisión que tomaran los virreyes o gobernadores a título de gobierno.

Es relevante mencionar que tanto en la Constitución de 1814 y los demás ordenamientos expedidos durante la época de la Independencia, no se estatuyó sistema alguno de carácter judicial que permitiera impugnar las actuaciones administrativas⁶, quizá debido a la etapa política, económica y social en que, durante el tiempo en que se desarrolló la guerra de Independencia, vivía nuestro país.

Al respecto, en la Constitución de Cádiz de 1812, se establecieron los denominados *Juzgados o Tribunales de Hacienda*, mismos que fueron suprimidos en la Constitución de 1824 donde fueron sustituidos por el *Consejo de Estado* (de origen francés), pero los primeros –Juzgados o Tribunales de Hacienda- fueron restablecidos en la Constitución de 1836, también nombrada como las *Siete Leyes Constitucionales*, estableciéndose que formaban parte del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, menciona el autor Yanome Yesaki⁷, que durante la vigencia del régimen centralista en nuestro país, específicamente, en el año de 1843, momento

⁴ LOMELÍ, Cerezo Margarita, “El origen de la jurisdicción administrativa”, en Justicia administrativa en México y en Iberoamérica, Revista de Estudios de Derecho público, febrero 2002, pp 51.

⁵ *Ibidem* 662

⁶ MARTÍNEZ, Lara Ramón. “El sistema contencioso administrativo en México”. Editorial Trillas, 1990, pp 85.

⁷ YANOME, Yesaki Mauricio, “Los órganos constitucionales autónomos en materia de justicia administrativa”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, www.juridicas.unam.mx, pp 447.

en el cual se promulgaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, se estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podía conocer de los asuntos gubernativos o económicos de la Nación de los Departamentos, de tal forma que se organizó al *Consejo de Estado*, que tenía la obligación de dar su opinión al Gobierno en todos los asuntos que se le consultaran⁸.

Sin embargo, fue hasta el día 25 de mayo del año 1853, en el que se promulgó la *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo*, también llamada *Ley Lares* (en honor a su autor, Teodosio Lares), cuando se restituyó al *Consejo de Estado*, de donde se desprendía que, además de las facultades que originalmente tenía concedidas en la carta magna de 1824, entre otras, de consulta, asesoría y dictamen, como tribunales ordinarios, contaba ya con facultades jurisdiccionales para resolver las controversias entre la administración público y los gobernados.

Así las cosas, en la denominada Ley Lares de 1853, se preveía la obligación del Estado, los gobernadores y, especialmente, el *Consejo de Estado*, se insiste, en cuanto tribunales ordinarios ajenos al Poder Judicial de la Federación, para resolver las reclamaciones que presentaran los particulares en contra de sus actos, esto es, organizó todo lo relativo a lo contencioso administrativo con las características del sistema francés en lo que respecta a la “*justicia retenida*”, toda vez que era la misma administración activa, la que conocía de las controversias que se suscitaban por su actuación, y no como un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias⁹ que, en su caso, sería la “*justicia delegada*”.

Después de pocos años, con la promulgación la Constitución de 1857, en donde se instituyó, formalmente, el juicio de amparo y consagró, categóricamente, la división de poderes, desapareció cualquier referencia o rastro de jurisdicción especial de lo contencioso administrativo, quedando dicha jurisdicción en la esfera

⁸ Ídem 447.

⁹ Ídem 448.

de la competencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación por medio del juicio de amparo¹⁰, es decir, la materia contenciosa administrativa pasó, de nueva cuenta, a formar parte del citado poder judicial.

Al respecto, Ignacio L. Vallarta en cuanto Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citado por el autor Rodríguez Lobato¹¹, sostenía la incompetencia de los tribunales de justicia administrativa para conocer y juzgar sus propios actos, así como la violación del principio de división de poderes contemplado en la Constitución de 1857, ya que al haber tribunales en materia administrativa, se reunían dos poderes, el ejecutivo y judicial, en una sola persona, a saber, en el Presidente de la República.

Esta situación persistió en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que abrogó la de 1857, pues se mantuvo el “...*el principio de división de poderes y el sistema judicialista como estaba establecida aquella, en consecuencia, eran los tribunales judiciales competentes para conocer las controversias administrativas, pero en ningún momento pasa por la mente de los integrantes del Poder Constituyente de 1917 la idea de instituir tribunales administrativos.*”¹²

¹⁰ RODRÍGUEZ, Lobato Raúl, “Derecho Fiscal”, Editorial Oxford University Press, 1998, 2ª edición, pp 265, México

¹¹ Ídem 265

¹² YANOME, Yesaki Mauricio, “Los órganos constitucionales autónomos en materia de justicia administrativa”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, www.juridicas.unam.mx, pp 447.

II.1.2. Creación, evolución y principales reformas en relación a su competencia material.

Con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, en el mes de agosto de 1936, de la Ley de Justicia Fiscal, expedida por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas, que entró en vigor el 1° de enero de 1937, se establecieron las directrices para la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surgieran entre la Administración Pública Federal y los particulares.

De esta forma, con la entrada en vigor de la ley comentada, se dio paso a la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, cuya justicia, en ese momento, ya era delegada y no retenida, esto es, que sus fallos o resoluciones eran dictados con la competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos o procedimientos administrativos, pero sin tener el poder para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución o cumplimiento de sus resoluciones o sentencias, en cuyo caso se tenía que promover el juicio de amparo.¹³

Así las cosas, con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación resurgieron las opiniones en el sentido de que éste era inconstitucional, sin embargo, señala Yanome Yesaki que: *“...El Tribunal Fiscal de la Federación, aún cuando tenía un sustento legal, no tenía una base constitucional, lo que generó en los estudios del derecho un debate acerca de su constitucionalidad, mismo que fue superado con motivo de las reformas al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la última publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1967, en la cual se reconoce de manera expresa la posibilidad*

¹³ VENEGAS, Álvarez Sonia, “Derecho Fiscal”, Editorial Oxford University Press, 2010, 1ª edición, pp 663, México.

jurídica de instituir tribunales de lo contenciosos administrativo."¹⁴, por lo que a partir de ahí el problema en cuestión quedó definitivamente resuelto.

En un inicio, la competencia que fue delegada al Tribunal Fiscal de la Federación fue, exclusivamente, sobre la materia fiscal, sin embargo, a través de diversas reformas se le ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativos. Así, no obstante que un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue abrogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, el Tribunal siguió conservando igual competencia material, se reitera, tributaria.¹⁵

Así, en el año de 1942, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal otorgó competencia al Tribunal para conocer de las obligaciones no prescritas nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos del año 1929 a 1941, por ejemplo, en materia relacionada con pensiones –civiles o militares- o expropiaciones, la cual establecía que las reclamaciones de los particulares afectados (acreedores) por los actos u omisiones atribuidos a los funcionarios de la Administración Pública Federal, se formularían ante el Tribunal Fiscal de la Federación; además, ya estaba facultado para conocer de resoluciones relacionadas con las aportaciones que debían hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.¹⁶

De igual modo, aun cuando se consideró que resultaba materia fiscal la impugnación de las cuotas del Seguro Social, a partir de la reforma de la Ley del Seguro Social de febrero de 1949, se dio pie a una ampliación de la competencia

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Página electrónica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, <http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>

¹⁶ PÉREZ, López Miguel, "Estudio sobre la salas especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", en Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año IV, número 11, México, Centro de Estudio Superiores en Derecho Fiscal y Administrativo. 2012. <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/rev11.html>.

del Tribunal Fiscal de la Federación hacia otros ámbitos, diferentes a la materia tributaria originalmente concedida.¹⁷

Por su parte, a través de la reforma a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas de 1953, se extendió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las inconformidades contra el requerimiento de pago a las citadas instituciones, cuestión que fue catalogada como no fiscal.

En enero de 1962, al Tribunal Fiscal de la Federación le fue otorgada competencia para decidir controversias sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

En el mismo mes, pero del año de 1966, se amplió su conocimiento respecto de los juicios incoados en contra de: a) los acuerdos en materia de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y b) contra las resoluciones que impusieron multas dictadas por autoridades administrativas federales y del Distrito Federal.¹⁸

En el año de 1967, se expidió una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del mismo y se establecieron las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código Tributaria Federal, las correspondientes al procedimiento. Asimismo, se introdujo el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorgaron al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad¹⁹.

En dicha ley orgánica, se estableció competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en contra de: 1) las resoluciones definitivas que negaren o redujeran las pensiones y demás prestaciones sociales a favor de los miembros de las

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ Página electrónica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, <http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>.

fuerzas armadas; y 2) las que fincasen responsabilidades contra los funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fuesen delictuosos.²⁰

Por su parte, en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, se agregó la impugnación de las resoluciones definitivas que constituyesen créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, así como de los particulares involucrados en dichas responsabilidades. En este último caso, por reforma publicada en diciembre de 1979, se incorporó la posibilidad de impugnar los créditos contra funcionarios y empleados de los organismos descentralizados federales y del citado Departamento. En este ordenamiento se excluyó la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sin embargo, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en este rubro, se generó a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Por decreto del Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1978, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia fiscal, del Distrito Federal, fue transferida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Capital de la República.

En 1988, se sumó a la competencia material de este Tribunal, la impugnación de las resoluciones definitivas que requiriesen el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

En 1994, fue agregada al cúmulo competencial del Tribunal Fiscal de la Federación, como parte de la reforma en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la impugnación de las resoluciones definitivas que negasen a los

²⁰ PÉREZ, López Miguel, “Estudio sobre la salas especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año IV, número 11, México, Centro de Estudio Superiores en Derecho Fiscal y Administrativo. 2012. <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/rev11.html>.

particulares el pago de la indemnización prevista en el entonces vigente artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos²¹.

En los años siguientes aparecieron diversas leyes que otorgaron competencia al Tribunal, por ejemplo, en materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.²²

Para el año de 1996, entró en vigor la tercer Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y competencia, adicionando, solamente, la facultad para conocer de aquellos asuntos derivados de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuyo artículo 83, se advertía la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de las resoluciones del recurso de revisión administrativa, pero limitado a la Administración Pública Federal centralizada.

Sin embargo, fue hasta finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprobó las reformas en materias trascendentales para el Tribunal citado, tanto en la Ley Orgánica como en el Código Fiscal de la Federación, como son: en primer lugar, el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando, con ello, la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le había ido asignando, así como la competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Del mismo modo, se incorporó la competencia para conocer demandas promovidas en contra

²¹ Ídem.

²² Página electrónica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, <http://www.tjffa.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>.

de resoluciones negativas fictas configuradas en la materia que son de la competencia de dicho tribunal.²³

De igual forma, en relación con las reformas al Código Fiscal de la Federación, se cambió el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo".

Simultáneamente, fue incorporada la competencia para conocer de la impugnación de las resoluciones definitivas en materia de comercio exterior, de las sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, así como los juicios de lesividad promovidos por las autoridades a fin de que fuesen anuladas las resoluciones administrativas favorables a los particulares cuando estimaran que una resolución fuera contraria a la ley. Además, se estableció la competencia, exclusiva, de la Sala Superior, para conocer de aquellos juicios incoados contra resoluciones fundadas en tratados internacionales para evitar la doble tributación²⁴.

En el año de 2002, con la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, promulgada con la finalidad de que el Estado responda de los daños que causara a los bienes o derechos de particulares con motivo de su actividad irregular, se estableció la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para, primero, incluso conocer, en vía administrativa, de la reclamación y, en una segunda etapa, conocer de las controversias que se suscitaran en virtud de dicha ley.

Aunado a lo anterior, no obstante que en la propia Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se haya reformado lo relativo a la competencia material previamente establecida, a través de reformas a diversos

²³ Ídem.

²⁴ PÉREZ, López Miguel, "Estudio sobre las salas especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa", en Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año IV, número 11, México, Centro de Estudio Superiores en Derecho Fiscal y Administrativo. 2012. <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/rev11.html>.

ordenamientos legales e incluso constitucional en su artículo 79, se estableció facultad para conocer de aquellos juicios promovidos por los servidores públicos o por particulares, personas físicas o morales, afectados por las sanciones y resoluciones emitidas por la Auditoría Fiscal de la Federación, no obstante que ésta fuera parte de la Cámara de Diputados que pertenece al Poder Legislativo.

Otras adiciones a la competencia material del Tribunal, realizadas mediante reformas legislativas, fue derivada de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del año 2003, la cual contempla que en caso de controversias derivadas de la aplicación de dicha ley, será el citado tribunal el competente para resolver.

En el año 2005, con la entrada en vigor de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que según el autor Pérez López se trató de una *“...nueva ley procesal que mantenía las reglas del juicio de nulidad dominante para la materia tributaria, entonces contenidas en el Título VI del CFF, compatible para ciertas cuestiones administrativas ajenas a lo fiscal, y establecer nuevas previsiones adjetivas para el enjuiciamiento de los actos administrativos que desde 1996 fueron agregados a la competencia del TFJFA”*²⁵, se incluyó la posibilidad de conocer de actos de la Administración Pública Federal de efectos generales, esto es, se estableció que el juicio contencioso administrativo procedía contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos (cuya competencia corresponde al Poder Judicial de la Federación), cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvertiera en unión del primer acto de aplicación (heteroaplicativos).²⁶

De igual manera, acorde al artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se conservó la posibilidad de conocer de los juicios que se promovieran en contra de las resoluciones definitivas por las que se

²⁵ Ídem.

²⁶ Artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

impusieran sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así las cosas, señala el Maestro Pérez López que *“Ante la abundante competencia material otorgada al Tribunal a lo largo de 75 años de existencia, el consecuente aumento de juicios contencioso administrativos incoados y para evitar el rezago en la solución de las controversias sometidas ante el TFJFA, se han generado tres reformas al derecho procesal administrativo federal (LFPCA y LOTFJFA): a) la reforma de junio de 2009 concerniente a los juicios en línea; b) la reforma de diciembre de 2010, dedicada a los juicios contencioso administrativos en vía sumaria, la enmienda en materia de las medidas cautelares y el cambio radical del sistema de notificaciones del juicio, y c) la reforma de junio de 2011, creadora de las Salas Auxiliares. La reforma de 2010 contiene elementos que han propiciado el surgimiento de una necesaria figura orgánica y procesal, que coadyuve en una mejor impartición de la justicia fiscal y administrativa: las Salas Especializadas, cuya exigencia es ratificada en la reforma legal de junio de 2011”*²⁷

Finalmente, mediante el *“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 2015, se estableció, entre otras cuestiones, que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (cuyo nombre, según la reforma mencionada, mutó a **Tribunal Federal de Justicia Administrativa**²⁸) corresponderá sancionar a los servidores públicos por las responsabilidades que la ley contemple como faltas graves, así como a los particulares que hayan sido parte o se encuentren vinculados con dichas responsabilidades que, en su caso, investiguen o determinen la Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control de las dependencias, en términos de la Ley General de

²⁷ Op. Cit. 15

²⁸ Lo anterior quedó establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y en vigor a partir del día siguiente.

Responsabilidades Administrativas. Sin olvidar que también tienen la competencia para fincarles a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que, con sus hechos u omisiones, hayan ocasionado daños y perjuicios al patrimonio de la Nación o de sus entes públicos.

En ese sentido, es relevante destacar que en la reforma aludida, el legislador señaló de manera expresa y, por qué no decirlo, ratificó la verdadera naturaleza jurídica del Tribunal, al establecer que se trataba de un órgano jurisdiccional con plena autonomía para dictar sus fallos, de ahí que la cuestión relativa de si se encontraba o no, en el ámbito del Poder Ejecutivo, haya quedado absolutamente superada.

Cuestión que se corrobora del propio contenido del artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 atendiendo a la reforma constitucional referida del año 2015, al señalar, literalmente, que: *“El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena ...”*.

En este contexto, se podría establecer que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos generales, desde su creación, en línea del tiempo, ha sido: 1) retenida, 2) delegada, 3) autonomía técnica y operativa, 4) autonomía técnica, operativa y presupuestal y 5) autonomía constitucional y plena jurisdicción, conforme lo conocemos en la actualidad.

II.1.3.- Competencia material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la actualidad.

Recordemos que el fundamento Constitucional de este Tribunal (que debido a la reforma constitucional comentada en líneas previas, así como a la publicación de la nueva Ley Orgánica, cambió su nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al de Tribunal Federal de Justicia Administrativa), lo encontramos en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

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

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

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

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

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

...”

De lo que se desprende que, como se ha venido sosteniendo, tiene encomendada la resolución de controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares.

En ese sentido, es la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en sus artículos 3 y 4, en relación con el numeral 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los que, con mayor claridad, señalan la competencia material del Tribunal en los siguientes términos:

“LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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; 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 improcedente 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;

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

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

En efecto, del contenido de los preceptos transcritos de la Ley Orgánica del Tribunal se advierte la competencia material del Tribunal para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos siguientes: **1)** 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; **2)** Actos dictados por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos que determine existencia de una obligación fiscal o una cantidad líquida; **3)** Las negativas de devolución indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; **4)** Las multas administrativas federales; **5)** Las que causen un agravio en materia fiscal diverso al que señalan los puntos previos; **6)** Actos que nieguen o reduzcan pensiones militares; **7)**

Pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; **8)** Las que se originen por fallos en licitaciones públicas, así como versen sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal –centralizada y paraestatal-, así como las empresas productivas del estado; **9)** Las que nieguen la indemnización, declaren improcedente su reclamación, o bien, que por su monto no satisfagan al reclamante que se dicten en términos de la Ley Federal de Responsabilidad del Estado o leyes administrativas relativas; **10)** Requerimiento de garantías a favor de la Federación, entidades federativas o municipios, incluidas las entidades paraestatales y empresas productivas del Estado; **11)** Las que se traten de las contempladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; **12)** Las dictadas con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que pongan fin a un procedimiento, instancia o resuelva una instancia; **13)** Las que resuelvan los recursos administrativos que versan sobre los puntos anteriores; **14)** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, o bien, que se alegue la no aplicación a su favor; **15)** Las negativas fictas, así como las que nieguen la expedición de constancias de positiva ficta; **16)** Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, incluyendo de los órganos constitucionales autónomos; **17)** 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; **18)** 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; **19)** Los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley (juicio de lesividad); **20)** 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, incluyendo, en su caso, fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

En ese mismo sentido, de la ley de la materia se advierte la competencia del Tribunal para conocer de aquellos juicios que se promuevan en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos, esto es, que por su sola entrada en vigor le causen una afectación jurídica o cuando el interesado los controvierta con motivo del primer acto de aplicación (heteroaplicativos).

Al respecto se cita, por ilustrativa, la tesis de jurisprudencia número VII-J-SS-43 sustentada por la Sala Superior de este Tribunal, visible en la Revista de éste, Séptima Época, Año II. No. 13., Agosto 2012. p. 52, cuyo rubro y texto es:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES COMPETENTE PARA ANALIZAR LA LEGALIDAD DE LAS REGLAS DE UNA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL.- El artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, vigente a partir del 1° de enero de 2006, incorporó una regla de procedencia del juicio contencioso administrativo federal consistente en la impugnación de diversas resoluciones administrativas de carácter general que expidan las autoridades en ejercicio de sus facultades, siempre y cuando sean autoaplicativas o cuando el interesado las controvierta en unión del primer acto de aplicación, excluyéndose la competencia del Tribunal para conocer de los reglamentos y demás normas generales de mayor jerarquía. Por lo que este nuevo sistema de control de la legalidad de normas administrativas de observancia general, permite que puedan impugnarse las Reglas de las Resoluciones Misceláneas Fiscales, en aras de ampliar la tutela de los derechos de índole administrativo que gozan los gobernados.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/26/2012)

Siendo relevante mencionar que la competencia contemplada en las leyes citadas, no resulta limitativa o restrictiva, pues es la propia fracción XIX de la Ley Orgánica mencionada, la que prevé la posibilidad que en ordenamientos legales diferentes, se establezca que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es competente para conocer asuntos que esos otros ordenamientos indiquen.

Resultando relevante traer a colación las siguientes tesis de Jurisprudencia sostenidas por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en donde se advierte, con mayor claridad, que ciertos ordenamientos jurídicos le otorgan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la posibilidad de conocer los actos que se deriven de los mismos, cuyos datos de identificación y contenido son:

R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 44. Marzo 2015. p. 9

VII-J-SS-177

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES COMPETENTE PARA RESOLVER JUICIOS EN LOS QUE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD IMPUGNA LAS RESOLUCIONES EN LAS QUE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DETERMINA IMPROCEDENTE EL REINTEGRO DE GASTOS MÉDICOS, EN SU CALIDAD DE PATRÓN.- De conformidad con el artículo 14, fracción XVI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con los numerales 294, 295 y 296 de la Ley del Seguro Social, dicho órgano jurisdiccional conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas señaladas en otras leyes como de su competencia. Por lo que si el artículo 295 de la Ley del Seguro Social establece que las controversias suscitadas entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los patrones respecto de las prestaciones que la propia ley otorga se tramitarán ante el aludido tribunal, debe concluirse que se actualiza su competencia para conocer de los juicios en los que la Comisión Federal de Electricidad impugne las resoluciones definitivas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, que determinen improcedentes las quejas relativas al reembolso de gastos médicos, en su calidad de patrón.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/7/2015)

Asimismo, el criterio aislado número VII-CASR-PE-22, emitido por la Sala Regional Peninsular con sede en Mérida, Yucatán, consultable en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, Séptima Época, Año V, No. 49., Agosto 2015, p. 459, de rubro y texto:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE NORMATIVIDAD ADUANERA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA QUE DETERMINA IMPROCEDENTE LA SOLICITUD DE EXPEDICIÓN DE PATENTE DE AGENTE ADUANAL.- De conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicho órgano jurisdiccional conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican en el propio precepto, de entre otras, como las señaladas en las demás leyes como competencia del propio Tribunal, según lo previsto por la fracción XVI del referido numeral. Por lo que si el artículo 203 de la Ley Aduanera establece que en contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación o el juicio de nulidad, dada la opcionalidad que al efecto establece la ley, y el diverso numeral 2, fracción II, de la misma Ley, prevé que son autoridades en esa materia aquellas que por disposición legal o reglamentaria ejercen las atribuciones que dicho ordenamiento establece, debe concluirse que al facultar el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria al administrador central de normatividad aduanera de la Administración General de Aduanas para conocer y resolver los procedimientos relacionados con el otorgamiento de patentes de agentes aduanales, es inconcuso que para tales efectos, tiene el carácter de autoridad aduanera y, en ese sentido, la decisión de improcedencia del otorgamiento de la patente de agente aduanal tiene el carácter de definitiva, pudiendo impugnarse mediante **juicio** contencioso administrativo federal.

Consecuentemente, es dable concluir, citando al Maestro Andrés Serra Rojas²⁹ que, en términos generales, las características del Tribunal Federal de Justicia Administrativa son:

- Se trata de un Tribunal que es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdiccional plena.
- Aunado a lo anterior, debe considerarse como un órgano constitucional autónomo, pues su origen jurídico es la propia constitución que lo ubica independiente, en contra posición y no integrado a alguno de los poderes tradicionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Es un tribunal de legalidad.
- Su competencia es limitada y, salvo los casos señalados en la propia ley, su competencia no debe extenderse.
- Carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes, pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que le planteen, o bien, reconocer la validez de tales actos o procedimientos.

²⁹ Citado por MESTA, Marín Rebeca. 2005. Análisis de los Medios de Impugnación en el Sistema Fiscal Mexicano. Tesis Licenciatura. Derecho con área en Derecho Fiscal. Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Mayo. Derechos Reservados.

II.2. Juicio contencioso administrativo federal.

Citando a Andrés Serra Rojas³⁰, la justicia administrativa es el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos, comprendiendo a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.

Previo a realizar el estudio relativo al concepto y características del juicio contencioso administrativo federal, es menester realizar un breve análisis al concepto de *medio de impugnación* que, según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano³¹, es el instrumento jurídico consagrado por las leyes procesales para corregir, modificar o anular, los actos y las resoluciones judiciales, cuando tienen deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.

En efecto, entre ellos se encuentra el juicio contencioso administrativo, mismo que pudiera calificarse como un proceso impugnativo, es decir, aquel en el cual se controvierten actos o resoluciones de la autoridad a través de un proceso autónomo y del cual se ahondará más en las siguientes líneas.

De esta forma, la palabra juicio, según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano³², tiene su origen en el latín *iudicium* que se refiere al acto de decir o mostrar el derecho.

La Real Academia de la Lengua Española³³, en la parte que interesa, define la palabra juicio como “...*Conocimiento de una causa en la cual el juez ha de pronunciar la sentencia.*”.

³⁰ SERRA, Rojas Andrés, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, 1988, 14ª edición, pp 657, México; Ídem 657

³¹ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2001, pp 2190, México

³² Ídem 2498.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano mencionado³⁴ señala que, en términos generales, la expresión juicio tiene dos grandes significados en el derecho procesal.

En primer lugar, un sentido amplio, en donde se utiliza como sinónimo de proceso y, específicamente, de procedimiento, entendido éste como la secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve un proceso. En ese sentido, afirma Álcala Zamora³⁵ que: *“En general, en el derecho procesal hispánico, juicio es sinónimo de procedimiento para sustanciar una determinada categoría de litigios. Entonces, juicio significa lo mismo que proceso jurisdiccional”*.

En segundo lugar, en un sentido restringido, en donde se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso –la llamada, precisamente, juicio- y a un sólo acto, a saber, la sentencia.

Cabe precisar que en nuestro país, ya sea en la doctrina, legislación y jurisprudencia, es mucho más común la utilización de la voz juicio en el sentido amplio, esto es, como el conjunto de actos realizados, de manera ordenada y secuencial, por medio de los cuales se desarrolla un proceso con la finalidad de resolver determinados conflictos a través de una sentencia.

Consecuentemente, el juicio, atendiendo a los autores Burgoa Orihuela y Noriega Cantú³⁶ es, *“...el procedimiento contencioso que concluye con la sentencia...”* y *“...todo procedimiento contencioso, desde que se inicia en cualquier forma, hasta que se dicta sentencia...”*.

³³ Diccionario de la Lengua Española, Edición Tricentenario, consultable en <http://dle.rae.es/?id=MbWK64n>

³⁴ Op. Cit. 2190.

³⁵ Citado en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2001, pp 2190, México.

³⁶ Ídem 2191.

En términos generales y en *lato sensu*, podemos concluir que la palabra juicio se refiere al conjunto de actos realizados, de manera ordenada y secuencial, por medio de los cuales se desarrolla un proceso con la finalidad de resolver determinados conflictos de intereses –contradictorios- a través de una sentencia emitida por un juez.

Asimismo, el término juicio contencioso se conceptualiza como “*juicio que se sigue ante el juez sobre derechos o cosas que varias partes contradictorias litigan entre sí.*”³⁷

³⁷ Diccionario de la Lengua Española, Edición Tricentenario, consultable en <http://dle.rae.es/?id=MbWK64n>

II.2.1. Naturaleza jurídica y características del juicio contencioso administrativo.

Atendiendo al Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano³⁸ se advierte que el juicio contencioso administrativo tiene su origen en el latín *iudicium contentiosus administrativus* que el mismo diccionario define como el juicio seguido ante tribunales administrativos de simple anulación o de plena jurisdicción, en el que las partes son el particular, sea persona física o moral, y la administración dependiente del Ejecutivo federal o local, en el que se impugna una resolución administrativa de la competencia de dichos tribunales.

La autora Venegas Álvarez³⁹, al referir a la naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo señala que: “*Sin lugar a dudas, el juicio contencioso administrativo, constituye la herramienta más valiosa con que cuenta el particular de cara a las arbitrariedades de la autoridad administrativa*”, que constituye una instancia independiente al tramitarse ante un órgano que la propia ley establece, de carácter eminentemente jurisdiccional, a saber, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien será el encargado de determinar a quién le asiste la razón y el derecho en los asuntos que le corresponda conocer.

Asimismo, sostiene la jurista aludida⁴⁰, el juicio contencioso administrativa se rige por los siguientes principios:

- a) Legalidad, que se refiere a la obligación que tiene de sujetarse a las disposiciones que lo regulan.
- b) Equidad, que consiste en la obligación de aplicar la ley, por igual, en circunstancias semejantes.

³⁸ Ídem 2191.

³⁹ VENEGAS, Álvarez Sonia, “Derecho Fiscal”, Editorial Oxford University Press, 2010, 1ª edición, pp 673, México.

⁴⁰ Ídem 676-677.

- c) Oficiosidad, entendida como la obligación del Tribunal de actuar dentro de las respectivas competencias que tiene marcadas en la ley, sin que el particular tenga que pedirlo expresamente.
- d) Público, significa que el proceso debe estar abierto o con pleno acceso a los interesados, con la finalidad de manifestar lo que a su derecho convenga de la mejor manera posible.
- e) Escrito, se refiere a que de todas las actuaciones debe quedar constancia, no obstante que en el año 2010 se reformara para incorporar la posibilidad de intentar el juicio en línea, no modificando la esencia procedimental, sino solo cambia el medio en donde se respalda lo actuado, a saber, en documentos electrónicos en lugar de en papel.
- f) Economía, ser lo más breve posible, sin que por esa razón se viole lo establecido en la propia ley.
- g) Definitividad, esto es, que solamente se puede promover en contra de actos o resoluciones que sean firmes o que pongan fin a un procedimiento administrativo.

De igual forma, indica que las características del juicio contencioso administrativo podrían agruparse en las siguientes:

- a) Estricto derecho, se refiere a que las sentencias deben de fundarse en derecho y resolver, sin más, pero no menos, sobre la pretensión de la parte actora expresada en su demanda o ampliación, en su caso, en relación con el acto impugnado. En otras palabras,

significa que en el juicio contencioso administrativo no aplica la suplencia en la deficiencia de la queja.

- b) Plena jurisdicción, pues la resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada o reconocer su validez, también puede declarar la nulidad para efectos, reconocer la existencia de un derecho subjetivo e, incluso, condenar al cumplimiento de una obligación.
- c) Constituye un verdadero juicio, en este sentido la autora Venegas Álvarez⁴¹ puntualiza que: *“Aun y cuando la ley reguladora se denomina Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no es un procedimiento sino un proceso, es decir, es un juicio a cargo de un órgano materialmente jurisdiccional que resuelve controversias entre particulares y autoridades administrativas, que entren dentro de su competencia, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes.”*

Con base en las consideraciones expuestas, podemos definir al juicio contencioso administrativo como el proceso seguido ante, en el caso, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que tiene por objeto dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades fiscales o administrativas por los actos o resoluciones que emitan.

⁴¹ Ídem 677.

II.2.2. Tramitación del juicio

En la parte que interesa, se procede al estudio del juicio contencioso administrativo contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y tramitado en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- Procedencia

Como ya quedó ampliamente expuesto en páginas previas, específicamente en el apartado “**II.1.3.- Competencia Material del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la actualidad.**”, donde se analizó la cuestión relativa a la competencia material de este tribunal, solamente se estima necesario recordar el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, numeral que prevé los supuestos de procedencia del juicio.

De esta forma, de conformidad con el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio contencioso administrativo federal procede en contra de las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Asimismo, indica que procede dicho juicio en contra de los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Finalmente, contempla la posibilidad que tienen las autoridades de la Administración Pública Federal, para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley, es decir, el juicio de lesividad.

- Improcedencia y sobreseimiento del juicio

No obstante lo anterior, el numeral 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece diversos supuestos en los cuales resulta improcedente el juicio, por las causales y actos siguientes:

- 1)** Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

- 2)** Incompetencia del Tribunal.

- 3)** Cosa juzgada, es decir, que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

- 4)** Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

- 5)** Litispendencia, a saber, que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

- 6)** Que no sea definitivo, esto es, que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa, por ejemplo, el recurso de revocación conforme al artículo 123 del Código Fiscal de la Federación.

7) Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a saber, las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravio (identidad de partes y agravios); siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto (identidad del acto impugnado o se impugne varias partes de éste); independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

8) Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial previo.

9) Contra reglamentos, en concordancia con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.⁴²

10) Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

11) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

12) Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida, esto es, cuando cualquier parte interesada opte por acudir a los mecanismos alternativos

⁴² No obstante, en términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede realizar control difuso Constitucional y Convencional que consiste en estudiar y, en su caso, inaplicar, disposiciones que resulten contrarias a éstas.

de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.

13) Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

14) Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

15) Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro, de los que México sea parte, excepto cuando en el juicio se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

16) Cuando la demanda se interponga por las mismas partes y en contra del mismo acto impugnado, por dos o más ocasiones.

17) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

Finalmente, debe precisarse que el precepto legal de que se trata, establece la obligación de examinar, aun de oficio, la procedencia del juicio al tratarse de una cuestión de orden público la admisión y, en su

caso, la resolución del juicio contencioso administrativo intentado, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en la propia ley.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es el que establece las causales de sobreseimiento, entendido éste, según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano⁴³, como la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

Así pues, el numeral en comento señala que procede el sobreseimiento, mismo que puede ser total o parcial, cuando:

- 1) Se desista el demandante.
- 2) Durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- 3) El demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.
- 4) La autoridad demandada deje sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.
- 5) El juicio queda sin materia.
- 6) En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

⁴³ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2001, pp 3494, México.

- Partes

Acorde al Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano⁴⁴, se denomina parte a las personas que adquieren los derechos y obligaciones que nacen de una determinada relación jurídica que ellos crean; asimismo, que en la relación procesal, el concepto de parte presupone la existencia de una contienda o un litigio, en la que las partes que intervienen alegan cada cual su derecho; finalmente, que en el proceso se denominan actor y demandado, el primero es el sujeto de la pretensión deducida en la demanda y, en el segundo, es aquel a quien se le exige el cumplimiento de la obligación que se aduce en la demanda.

Es el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el que establece quiénes son partes en el juicio contencioso, indicando para tales efectos que lo son:

I. El demandante o actor.

II. Los demandados, que en el caso tienen ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa tratándose del juicio de lesividad.

c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

⁴⁴ Ídem 2765.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

-Demanda

La demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por él mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión -expresando la causa o causas en que intente fundarse- ante el órgano jurisdiccional, y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión⁴⁵.

Asimismo, es considerada como el acto fundamental con el que la parte actora inicia el ejercicio de la acción y plantea, concretamente, su pretensión ante el juzgador.

Los requisitos de la demanda están contemplados en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que consisten en:

“Artículo 14.- La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante, domicilio fiscal, así como domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, y su dirección de correo electrónico.

...

II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

⁴⁵ Ídem 1058.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

...”

Por su parte, es el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el que contempla lo relativo a los anexos que se deben presentar junto con su escrito de demanda, que en la parte que interesa, dice:

“Artículo 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

De esta forma, el plazo que se tiene para presentar la demanda del juicio contencioso administrativo está previsto en el artículo 13 y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo que para la vía ordinaria y sumaria es de 30 días, o bien, tratándose del juicio de lesividad, es de 5 años, como se advierte de su contenido:

“ARTÍCULO 13.- ...

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. De treinta días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, lo que se determinará conforme a la ley aplicable a ésta, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II. De treinta días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello, deberá prevenirse al promovente para que, dentro de dicho plazo, presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de

ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

...

Artículo 58-2.- Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

...

La demanda deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.

- Contestación

La contestación de la demanda, definida por la autora Venegas Álvarez⁴⁶, es el acto procesal consistente en el escrito que contiene la defensa que hace valer el demandado (autoridad o particular en tratándose de juicio de lesividad) en contra de la pretensión del demandante. Es el documento con el que propiamente se delimita el contenido de la controversia e inicia el juicio, ya que conforma la segunda parte del impulso del proceso.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la parte demandada puede contestar reconociendo el derecho que le asiste a la actora, allanándose a sus pretensiones, pero, no podrá cambiar los hechos y fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

A su vez, los requisitos y anexos que debe contener la contestación de la demanda se encuentran contemplados en los artículos 20 y 21 de la Ley Federal

⁴⁶ VENEGAS, Álvarez Sonia, "Derecho Fiscal", Editorial Oxford University Press, 2010, 1ª edición, pp 682, México

de Procedimiento Contencioso Administrativo que, en la parte que interesan, establecen:

“ARTÍCULO 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

VI. Las pruebas que ofrezca.

VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

ARTÍCULO 21.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

El jurista Fernández Sagardi⁴⁷, respecto a la contestación de demanda, señala que: *“En las cuestiones de fondo la defensa del acto impugnado no es más que una ratificación de lo dicho por la autoridad demandada, es una contestación donde se formulan argumentos justificatorios de la fundamentación y motivación que convengan de su validez frente a la argumentación del actor.”*

El plazo que se tiene para contestar la demanda en el juicio contencioso administrativo está previsto en el artículo 19 y 58-4 de la Ley Federal de

⁴⁷ Citado por VENEGAS, Álvarez Sonia, “Derecho Fiscal”, Editorial Oxford University Press, 2010, 1ª edición, pp 684, México.

Procedimiento Contencioso Administrativo, para la vía ordinaria y sumaria es de 30 y 15 días, respectivamente, como se advierte de su contenido:

“ARTÍCULO 19.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento...

...

ARTÍCULO 58-4. Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de quince días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersona en juicio.”

- Ampliación de la demanda

La ampliación de demanda, según los autores Reyes Corona y Esquerra Lupio⁴⁸, es el acto procesal mediante el cual el actor de un juicio contencioso administrativo puede hacer valer conceptos de impugnación que, por falta de elementos, se encontraba imposibilitado para plantear en su escrito inicial de demanda en contra de la actuación o resolución de la autoridad que se encuentra controvirtiendo.

Al respecto, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala:

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

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

⁴⁸ Ídem 684.

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

III. En los casos previstos en el artículo anterior.

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

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

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.”

La importancia y trascendencia de esta figura procesal ha sido materia de análisis y pronunciamiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al respecto, emitió las tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/2013 y 2a./J. 136/2015, cuyos datos de identificación, rubro y contenido se insertan a continuación.

“Tesis: 2a./J. 75/2013

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Décima Época

Número de registro 2003859

Segunda Sala

Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1, Pag. 950

Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa)

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL AUTO QUE TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA Y CONCEDE AL ACTOR EL PLAZO LEGAL PARA AMPLIARLA, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE O POR CORREO CERTIFICADO, A FIN DE TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DE ADECUADA DEFENSA. Acorde con los principios constitucionales que rigen en materia de derechos humanos, el de acceso a la justicia conlleva, para los órganos jurisdiccionales, el deber de proteger y respetar los derechos fundamentales vinculados con aquél, así como garantizar la efectividad de los medios legales de defensa, lo que de suyo implica acudir a una interpretación de la ley que permita lograr tales objetivos. En tal sentido, debe tenerse en cuenta que en el juicio contencioso administrativo federal el derecho del actor para ampliar su demanda se traduce en una formalidad esencial del procedimiento, en tanto tiene por objeto que pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar las cuestiones que desconocía al formular su demanda inicial o que introdujo la autoridad al contestarla. Por tanto, la circunstancia de que el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevea expresamente como supuesto de notificación personal o por correo certificado el auto que tiene por contestada la demanda, no impide que así se realice cuando en dicho proveído se concede al actor el plazo legal para ampliarla, ya que de esa manera se garantizan sus derechos fundamentales de acceso efectivo a la justicia y de adecuada defensa previstos en los artículos 17, párrafo segundo, y 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. Incluso, si se tiene en cuenta que conforme al numeral 67, en relación con el diverso 17 del indicado ordenamiento legal, se notificará personalmente el requerimiento al actor

para que dentro del plazo de 5 días presente las copias que debió adjuntar al escrito de ampliación de la demanda, es inconcuso que el auto que le concede el plazo legal para ampliarla al tenerla por contestada también debe notificarse de manera personal, al ser evidente que se trata de una actuación de mayor entidad, y tener la misma finalidad del auto por el que se emplaza a juicio a la demandada, además de que ello es acorde con la intención del legislador de restringir ese tipo de notificaciones a los casos más trascendentes.

Tesis: 2a./J. 136/2015

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Décima Época

Número de registro 2010224

Segunda Sala

Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II Pag. 1840

Jurisprudencia (Administrativa)

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS DOCUMENTALES EXHIBIDAS POR LA AUTORIDAD DEMANDADA AL CONTESTAR LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA PARA DEMOSTRAR ASPECTOS QUE EL ACTOR DESCONOCÍA HASTA ESE ENTONCES, DEBEN IMPUGNARSE A TRAVÉS DE UNA NUEVA AMPLIACIÓN.

De acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 75/2013 (10a.) (*), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el juicio contencioso administrativo federal, el derecho del actor para ampliar su demanda se traduce en una formalidad esencial del procedimiento, en tanto tiene por objeto que aquél pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para combatir las razones y fundamentos de la resolución impugnada o de otros actos que desconocía al presentar su demanda inicial, en la inteligencia de que el ejercicio de ese derecho no está limitado, lo que se explica al tener en cuenta que los supuestos de ampliación de la demanda previstos en los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueden actualizarse sucesivamente en un mismo juicio, como acontece, por ejemplo, cuando en la demanda inicial el actor manifiesta desconocer la resolución que pretende impugnar y al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad introduce cuestiones novedosas. En ese contexto, si al contestar la ampliación de la demanda la autoridad exhibe una

documental con el fin de acreditar aspectos que el actor desconocía hasta ese entonces, debe concedérsele la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su demanda para que pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar su validez, habida cuenta que ello no se puede realizar en la etapa de alegatos, pues el hecho de que en ésta puedan objetarse las pruebas ofrecidas por las autoridades en cuanto a su alcance y valor probatorio, no significa que se esté en posibilidad de formular conceptos de invalidez y ofrecer pruebas para impugnar los aspectos novedosos que introduce la autoridad al contestar la demanda o su ampliación.

El plazo que se tiene para la ampliación de demanda en el juicio contencioso administrativo está previsto en el artículo 19 y 58-6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para la vía ordinaria y sumaria es de 10 y 5 días respectivamente, respectivamente, como se desprende de su contenido:

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

ARTÍCULO 58-6. El actor podrá ampliar la demanda, en los casos a que se refiere el artículo 17 de esta Ley, en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

- Contestación a la ampliación de la demanda.

La contestación a la ampliación de la demanda constituye una carga procesal en la que la autoridad demandada debe controvertir el contenido de la ampliación a la demanda, esto es, deberá referirse a los argumentos expresados en la ampliación a la demanda, pues de lo contrario precluye su derecho para hacerlo.

El plazo que se tiene para contestar la ampliación de la demanda en el juicio contencioso administrativo está previsto en el artículo 19 y 58-6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para la vía ordinaria y sumaria es de 10 y 5 días, respectivamente, como se advierte de su contenido:

“**ARTÍCULO 19.-** ... El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación ...

...

ARTÍCULO 58-6. ...

La parte demandada o en su caso el tercero, contestarán la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.”

-Alegatos y cierre de Instrucción

Los alegatos consisten en la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso⁴⁹.

Asimismo, pueden ser definidos como los razonamientos que son vertidos en un documento con la intención de convencer al juez o tribunal de justicia, de las pretensiones sobre las que están obligados a decidir, es decir, se trata del escrito en que las partes hacen valer razones, argumentos y puntos de hecho que consideran favorables a sus pretensiones, así como aquellas manifestaciones que les soporten indicios de que le asiste la razón⁵⁰.

⁴⁹ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2001, pp 161, México.

⁵⁰ Citado por VENEGAS, Álvarez Sonia, “Derecho Fiscal”, Editorial Oxford University Press, 2010, 1ª edición, pp 702, México

Es de vital importancia destacar que el escrito de alegatos, tal y como lo señala la autora Venegas Álvarez⁵¹, *“No se trata de cambiar la esencia de la litis planteada con la demanda y contestación de ésta, así como de la ampliación a la demanda, si la hubo, y de su respectiva respuesta, sino simplemente de reafirmar lo que se ha expresado, manifestándolo en afirmaciones tajantes y determinantes hacia el juzgador.”*.

En efecto, en los alegatos no se deben reiterar las pretensiones que se hicieron valer en la demanda de nulidad, sino que se deberán expresar los razonamientos lógico jurídicos de aquellas pretensiones en relación con la contestación de la autoridad fiscal, las pruebas respectivas y el derecho conducente.⁵²

Ahora bien, por lo que respecta al cierre de instrucción del juicio, es menester recordar que la Instrucción consiste o es el conjunto de las etapas procesales por medio de las cuales las partes presentan su demanda, contestación, en su caso, ampliación y contestación de ésta, ofrecen pruebas, recursos que estimen pertinentes y finalmente, presentan sus alegatos, es decir, corresponde a la totalidad de las actuaciones realizadas en determinado juicio y que integran éste.

La instrucción se abre con el acuerdo que provee respecto del escrito inicial de demanda (porque se puede instruir el juicio sin admitir) y se cierra cuando ya no hay ninguna prueba y alegato, cuando las partes ya hayan definido su posición respecto a la litis y el Magistrado Instructor cierra el expediente a cualquier aclaración para valorarlo y redactar su proyecto de sentencia donde resolverá la cuestión planteada. En otras palabras, el cierre de instrucción implica que el juicio ha terminado, es decir, lo que técnicamente conocemos como proceso, ha concluido, pues no existe prueba o alegato pendiente, de tal forma que el Magistrado Instructor ya puede revisar el expediente para formular el proyecto de resolución que someterá a consideración de la Sala para tomar una decisión

⁵¹ Ídem 702.

⁵²<http://www.fd.uach.mx/maestros/2013/02/11/Derecho%20Procesal%20%20Administrativo%20y%20Fiscal%20DR%20CARAVEO%20VALDEZ.pdf>

respecto al asunto y emitir el fallo definitivo, o bien, hacer esto último solo si es un juicio sumario. Sin embargo, ello no es impedimento para que, de estimarlo conveniente, el Magistrado Instructor pueda ordenar la exhibición de cualquier documento o desahogo de algún medio de convicción, siempre y cuando no se haya dictado sentencia⁵³.

En términos generales, cuando se dicte el acuerdo de cierre de la instrucción, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debe contener, en su caso, las siguientes actuaciones:

- a. Demanda.
- b. Contestación de la demanda.
- c. Ampliación de la demanda.
- d. Ampliación de la contestación de la demanda.
- e. Desahogo de incidentes y recursos.
- f. Solución de incidentes y recursos.
- g. Desahogo de pruebas.
- h. Desahogo de pruebas supervenientes.
- i. Acatamiento de amparos presentados contra las resoluciones interlocutorias.
- j. Apercibimientos si los hay.
- k. Prevenciones si las hay.
- l. Medidas cautelares.
- m. Presentación de alegatos y su estudio.⁵⁴

Finalmente, es menester precisar que es obligación del Magistrado Instructor del juicio emitir el acuerdo donde se declara cerrada la instrucción, pues sin ello, no se estaría en posibilidad legal de pronunciar la sentencia respectiva, al no encontrarse totalmente integrado y, por tanto, existir cuestiones pendientes que impiden la resolución del juicio.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Ídem.

El artículo que prevé lo relativo a los alegatos y al cierre de instrucción es el numeral 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala:

“ARTÍCULO 47.- El Magistrado Instructor, cinco días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y/o no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos de lo bien probado por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; dichos alegatos no pueden ampliar la litis fijada en los acuerdos de admisión a la demanda o de admisión a la ampliación a la demanda, en su caso.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de una declaratoria expresa, y a partir del día siguiente empezarán a computarse los plazos previstos en el artículo 49 de esta Ley.

Tal es la importancia de estas dos figuras jurídicas, a saber, los alegatos y el cierre de instrucción, que han sido motivo de múltiples pronunciamientos por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tal y como se advierte que la tesis VII-P-1aS-874, consultable en la Revista de dicho Tribunal, Séptima Época, Año IV, No. 32. Marzo 2014. p. 399, cuyo rubro y texto es:

VIOLACIÓN DE PROCEDIMIENTO SUBSTANCIAL.- LO CONSTITUYE AL DICTAR EL ACUERDO DE CIERRE DE INSTRUCCIÓN SIN OTORGAR PREVIAMENTE EL DERECHO A LAS PARTES PARA QUE FORMULEN SUS ALEGATOS.- De conformidad con el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Magistrado Instructor previo a emitir el acuerdo de cierre de instrucción y diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, mismos que serán considerados al dictar la sentencia. En ese sentido y tomando en consideración que esencialmente los alegatos constituyen el acto realizado

por cualquiera de las partes, mediante el cual se exponen las razones de hechos y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos, pretendiendo demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho y no así los argumentos y probanzas de su contraparte, teniendo la posibilidad de formular alegatos de bien probado, que significa el derecho que le asiste a cada parte en juicio, para que en el momento oportuno recapitule en forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de la contestación a la demanda y de las pruebas rendidas en el juicio, o al formular alegatos, en los que se controviertan los argumentos de la contestación de la demanda o en la contestación a la ampliación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte. En consecuencia, los Magistrados instructores están obligados a respetar el derecho de las partes a formular alegatos dentro del plazo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismos que serán tomados en consideración al momento de emitir la sentencia definitiva, ya que el dictarse el acuerdo de cierre de instrucción sin otorgar el derecho a las partes para formular alegatos, constituye una violación substancial de procedimiento al negarles la posibilidad de realizar razonamientos de hechos y de derecho en defensa de sus intereses jurídicos que deben ser tomados en consideración al dictarse la sentencia definitiva, por lo que, en términos del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley referida, debe regularizarse el procedimiento del juicio contencioso administrativo, para el efecto de que se otorgue a las partes el término de ley, para que formulen sus alegatos respectivos.

-Sentencia

La sentencia en el juicio contencioso administrativo, es la decisión en la que se admiten o rechazan las pretensiones del actor y le pone fin al mismo, es decir, es el acto mediante el cual el juzgador declara la tutela jurídica que resuelve sobre el Derecho objetivo a un interés determinado concluyendo una controversia,

cerrándose el proceso y creándose certidumbre sobre la situación jurídica puesta a su conocimiento⁵⁵.

La estructura o elementos de los que se componen las sentencias emitidas en el juicio contencioso administrativo, son los siguientes:

- a) Preámbulo: que consisten en los datos generales del juicio que se va a resolver, esto es, el número de expediente, el lugar y fecha de su emisión, los Magistrados que intervienen en su resolución, el secretario de acuerdos que da fe, por ejemplo.
- b) Resultandos: es la descripción, de manera cronológica, de las actuaciones o actos procesales relevantes que acontecieron durante la tramitación o instrucción del juicio que permitan tener una idea clara del desarrollo de éste y del asunto a resolver.
- c) Considerandos: comprende el estudio o análisis de los conceptos de impugnación vertidos por la parte actora en su escrito inicial de demanda o, en su caso, ampliación, así como las manifestaciones al respecto de la autoridad en sus oficios de contestación, incluyendo las causales de improcedencia y sobreseimiento planteadas por ésta, valorando los medios de convicción aportados por las partes y los argumentos o razonamientos expuestos para acreditar los elementos de su acción o los de excepción, que le permiten determinar el sentido de la sentencia, esto es, las razones de llegar a cierta conclusión.
- d) Puntos resolutivos: consiste en el señalamiento, de forma clara y concisa, del sentido del fallo, es decir, si se reconoció la validez o declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

⁵⁵ VENEGAS, Álvarez Sonia, "Derecho Fiscal", Editorial Oxford University Press, 2010, 1ª edición, pp 703, México.

Ahora bien, los requisitos sustanciales que deben contener las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se encuentran contemplados en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que dice:

ARTÍCULO 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

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

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.

De la transcripción anterior, se destacan las siguientes características o requisitos legales que deben contener las sentencias:

- Fundarse en derecho.
- Examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado (principio de exhaustividad).
- Resolver sobre las cuestiones expresamente planteadas por la actora en su escrito inicial de demanda o por la autoridad en su oficio de contestación, ni más ni menos, esto es, que debe haber relación o correspondencia entre lo hecho valer en el juicio y lo que es resuelto (principio de congruencia), ya que en esta materia no aplica la suplencia de la queja, sin embargo, los juzgadores tienen la posibilidad de invocar hechos notorios.
- Examinar, en primer lugar, aquellos argumentos que hagan valer causales de ilegalidad en contra de la resolución impugnada y que puedan llevar a declarar su nulidad lisa y llana.
- Las Salas tienen la posibilidad de corregir errores en la cita de los preceptos que las partes estimen vulnerados o no, según corresponde al actor o autoridad, así como analizar, en conjunto, los agravios y razonamientos de las

partes, con la finalidad de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

- No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

- Si se trata de sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

- Cuando en sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, se deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular.

➤ Causales de nulidad

Por su parte, es el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, quien contempla las causales de nulidad de los actos impugnados, al señalar, en la parte que interesa, que:

ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

No obstante lo anterior, el mismo precepto legal invocado establece los supuestos en los cuales la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y los vicios del procedimiento, no afectan las defensas de los particulares ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los siguientes:

- a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
- d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

Asimismo, es menester destacar que el artículo comentado (51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) establece la facultad que tiene el Tribunal de hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada, o bien, del acto por medio del cual ordenó la tramitación del procedimiento del que derive, así como también la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Sin embargo, cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

➤ Sentidos de la sentencia

Finalmente, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que, una vez analizados los conceptos de impugnación hechos valer por la parte actora, así como los argumentos planteados por la autoridad demandada, la sentencia podrá emitirse con los siguientes sentidos:

ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. (Derogada DOF 13/JUNIO/2016).

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

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

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

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

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

En otras palabras, el sentido en que puede dictarse una sentencia definitiva puede ser

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se reponga el procedimiento o se dicte una nueva resolución, indicando, en su caso, cuando corresponda a la pretensión deducida, los términos conforme a los cuales deberá dictarse.
- Declarar modificada la cuantía de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se dicte una nueva resolución que corresponda a la pretensión deducida.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además reconocer un derecho subjetivo condenando al cumplimiento de la obligación correlativa.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada y, además, otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados.

- Reducir el importe de las sanciones que considere excesivas porque no se motivaron adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes.

En conclusión, las sentencias pueden ser de tres sentidos: 1) Validez de la resolución impugnada, 2) Nulidad lisa y llana y 3) Nulidad para efectos.

Reconocer la validez del acto implica que el acto jurídico deba surtir todos sus efectos jurídicos y, por supuesto, todas las consecuencias que de la resolución deriven, de esta forma, por ejemplo, tratándose de un crédito fiscal controvertido cuya validez se reconoció en la sentencia dictada por el Tribunal, la autoridad fiscal estaría en plena posibilidad legal de hacer efectivo el cobro mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución en caso de que el contribuyente no lo cubriera de forma voluntaria.

Por su parte, el autor Caraveo Valdéz⁵⁶ señala que la nulidad lisa y llana *“...significa que el Tribunal encontró evidencias legales de la existencia de una irregularidad grave, que afecta directamente los derechos del contribuyente, que no es posible repararla o bien que reparándola ocasionaría más daño jurídico que la misma irregularidad. La consecuencia es que el acto administrativo y todos los actos anteriores y consecuentes quedan sin efectos legales, es decir, como si nunca hubieran existido en el universo jurídico. Se cierra definitivamente el caso, allí se termina el problema de fondo. Esta clase de nulidad es la que desea el litigante en todo juicio.*

Mientras que la nulidad para efectos *“...significa que el Tribunal encontró evidencias legales de la existencia de una irregularidad, que si bien afecta directamente los derechos del contribuyente, no es muy grave: el particular tuvo*

⁵⁶<http://www.fd.uach.mx/maestros/2013/02/11/Derecho%20Procesal%20%20Administrativo%20y%20Fiscal%20DR%20CARAVEO%20VALDEZ.pdf> –PAGINA 60-
DR. Jaime Arturo Caraveo Valdez

oportunidad de defenderse o de enmendarla en su momento y no lo hizo, porque es posible presumir que se trata de un acto consentido; o bien que es posible que la autoridad corrija, enmiende, repare, reponga el procedimiento, lo vuelva a hacer, lo modifique, lo rectifique, le vuelva a conceder o le respete un derecho objetivo o subjetivo que le afectó al emitir el acto impugnado. La consecuencia es que el acto administrativo y todos los actos antecedentes quedan con efectos parciales, hasta donde la Sala indique que debe rectificarse o reponerse el procedimiento, y los actos consecuentes del acto impugnado anulado (como son las notificaciones, los requerimientos de pago o los embargos) quedan sin efectos legales. No se cierra el caso: el Tribunal le ordena a la autoridad hacer algo y debe hacerlo en menos de 4 meses, pues de lo contrario cualquier acto que emita será nulo en definitiva.”⁵⁷

En ese contexto, una vez que la autoridad realice la reposición del procedimiento, puede emitir un acto nuevo y, en ese sentido, el particular afectado puede, nuevamente, impugnarlo vía juicio contencioso administrativo, es decir, es necesario agotar nuevamente otro procedimiento contencioso, no obstante que diversa resolución relacionado y cuya nulidad fue para el efecto de que se emitiera otra, ya hubiera sido objeto de otro juicio.

⁵⁷ Ídem 60

II.3. Órganos constitucionales autónomos.

La palabra órgano deriva del vocablo griego *organon* que se refiere a la parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo⁵⁸.

Como se advierte, dicho concepto tiene un origen estrictamente biológico, sin embargo, se ha ido incorporando de manera exitosa a diversas ramas del conocimiento, entre ellos, por supuesto en las materias de estudio sociales y, en específico, en el aspecto del derecho que comprende la estructura del propio Estado.

En efecto, dada la complejidad, necesidades y constante evolución de la sociedad y del propio Estado, ha resultado de vital importancia y trascendencia la creación de diversos órganos que formen parte de éste, pero que tengan funciones que, por su naturaleza, necesiten tener características particulares diferentes al todo al que pertenecen (Estado).

Al respecto, Acosta Romero, citado en el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano⁵⁹ y para justificar la necesidad de los órganos del Estado, escribe que: *“Los entes colectivos, para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos. Dichos órganos de representación y administración varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades, pues, por ejemplo en el estado soberano tradicionalmente son los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; en el municipio es el ayuntamiento y en los organismos descentralizados los consejeros de administración, juntas directivas y el director general”*.

⁵⁸ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2001, pp 2719, México.

⁵⁹ Ídem 2719.

En ese mismo sentido, Serra Rojas⁶⁰ señala que: “...*el Estado necesita, al igual que todas las asociaciones encaminadas a la consecución de sus fines comunes, una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten y ejecuten la voluntad colectiva. El concepto de órgano es un concepto metafórico: la palabra órgano está tomada del orden biológico que supone en el Estado una realidad orgánica viva; en sentido social, el órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse ni existir sin órganos que lo hagan funcionar. Un órgano es una esfera de competencia, una posibilidad jurídica.*”

Por su parte, la palabra “autonomía” proviene del griego *auto*, “uno mismo”, y *nomos*, “norma”, lo que significa darse sus propias leyes. Es, en términos generales, la capacidad de tomar decisiones sin intervención ajena⁶¹.

El Diccionario de la Real Academia Española⁶² define la palabra autonomía como la potestad que, dentro de un Estado, tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, asimismo, como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

De esta forma, los órganos constitucionales autónomos -de acuerdo con la doctrina- son aquéllos establecidos en la Constitución Federal que no se incluyen en alguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado, sin embargo, la autonomía de los organismos supone como requisito *sine qua non*, su pertenencia al Estado, pues también se ejerce, paradójicamente, por la participación de alguno o algunos de los poderes en la dinámica propia de los órganos constitucionales autónomos, de manera especial en el nombramiento o ratificación de sus

⁶⁰ SERRA, Rojas Andrés, “Ciencia política”, Editorial Porrúa, 6ª edición, México, pp. 1981.

⁶¹ RODRÍGUEZ, Sánchez Hortencia, “El largo camino del INEGI rumbo a su autonomía” Puntos Finos - Número 221/2013 - 01/12/2013

⁶² Diccionario de la Lengua Española, Edición Tricentenario, consultable en <http://dle.rae.es/?id=4TsdIBo>

funcionarios, pero también en la aprobación de su presupuesto y en una adecuada rendición de cuentas.⁶³

Así las cosas, se podrían definir a los órganos constitucionales autónomos como aquéllos creados, inmediata y fundamentalmente, en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.⁶⁴

Señala el autor Carrillo Cervantes que *“También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.”*⁶⁵

En virtud de lo anterior, se concluye que son “órganos” porque son componentes del Estado (que sería el “organismo”). Se especificará que son “constitucionales” porque la Constitución es el instrumento normativo en el que se configuran y se agregará el término “autónomos” porque son independientes de los tres poderes clásicos, a saber, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁶⁶

Generalmente, los órganos constitucionales autónomos, son órganos técnicos de control que no deben orientarse por intereses de partidos políticos o de circunstancias políticas determinadas, requiriendo para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los ya mencionados partidos políticos, y de todo tipo de grupos o factores de poder.⁶⁷

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ CÁRDENAS, Gracia Jaime. “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional.”, UNAM, 1996. pp. 244, México.

⁶⁵ CARRILLO, Cervantes Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998. pp. 331, México.

⁶⁶ ZORRILLA, Noriega Ana María. Tesis: “La garantía Institucional como condición necesaria para consolidar los Órganos Constitucionales Autónomos”, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

⁶⁷ GUERRA, Reyes, Laura.: *“Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas”*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Agosto 2014, www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html.

Finalmente, puede concluirse que dentro del sistema jurídico mexicano, los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los que les está confiada la actividad directa e inmediata del Estado y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no están incluidos en ni uno solo de los poderes u órganos tradicionales del Estado, saliéndose del sistema tripartita plasmado tanto en nuestros artículos 49 como 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁸

⁶⁸ Ídem.

II.3.1. Origen.

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes, que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Así pues, se observa que los órganos constitucionales autónomos surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, el concepto doctrinal que hace referencia a éstos surge a partir de finales del siglo XIX, en obras tales como las del célebre tratadista Jellinek denominadas “Sistema de los derechos públicos subjetivos” y “Teoría general del Estado” en las que maneja una teoría de los órganos constitucionales; asimismo, otros tratadistas como Santi Romano en Italia, o García Pelayo en España también se han ocupado de enriquecer las teorías clásicas de la división de poderes.⁶⁹

La división de poderes no ha funcionado de manera absoluta o radical, más bien, los poderes han actuado en sus respectivas esferas de competencia, desarrollando de una forma más flexible las atribuciones que les han sido conferidas por el poder constituyente, interactuando con los demás poderes. Dicha flexibilidad no supone la autorización a los poderes para su debida intromisión en los asuntos que son competencia de otro; en consecuencia, en caso de que uno de los poderes realice actividades que no le han sido encomendadas por el poder constituyente, el poder afectado está legitimado para demandar ante el órgano

⁶⁹ Ídem.

jurisdiccional competente la declaración de invalidez del acto ilegal, y la reparación del orden constitucional.⁷⁰

En este orden de ideas, respecto del tema que nos ocupa, debe decirse que la concepción flexible de la teoría de la división de poderes resulta fundamental para comprender la posibilidad de la conformación y funcionamiento de órganos distintos a los tres poderes tradicionales, dotados de autonomía constitucional, tales como los órganos constitucionales autónomos.⁷¹

En México, ante la exigencia social de que la administración no sólo actúe, sino que resuelva los problemas sociales, es decir, que sea eficaz, se han producido cambios en la estructura organizativa, así como, en el modo del ejercicio de la actividad estatal; es por ello que durante los últimos sexenios se han creado una serie de órganos dotados de mayores rangos de autonomía, en materias que se encontraban anteriormente a cargo de la administración centralizada o bajo la tutela del Ejecutivo.⁷²

Lo anterior, ha dado nacimiento a una política legislativa constante para la dotación gradual de mayor autonomía a dependencias y órganos del Poder Ejecutivo, hasta llegar a la plena autonomía constitucional, como consecuencia de lo anterior, surgen los órganos constitucionales autónomos, mismos que figuran en nuestra constitución como órganos constituidos por las necesidades y circunstancias políticas-sociales de nuestro entorno, como se observa, estos órganos han surgido a la par de los tres Poderes de la Unión.⁷³

⁷⁰ NAVA, Vázquez, César, "La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo", Porrúa, 2008, México.

⁷¹ GUERRA, Reyes, Laura.: *Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Agosto 2014, www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html

⁷² ROLDÁN, Xopa, José, "Derecho Administrativo", Oxford University Press, 2006, págs. 12 y 13, México.

⁷³ *Ibidem*.

Sobre los órganos constitucionales autónomos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2005⁷⁴, menciona, en el contenido de la respectiva ejecutoria, que surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público. Con ello, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial). Actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado.⁷⁵

Asimismo, en la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 31/2006⁷⁶, nuestro Máximo Tribunal destacó la evolución y características de los órganos constitucionales autónomos señalando, esencialmente, que:

- Surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como resultado de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando, con ello, la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, actualmente se habla de que

⁷⁴ La sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de mayo de 2006, en la controversia constitucional 32/2005, fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006. La parte referente a los órganos constitucionales autónomos se localiza en las pp. 959-960. La tesis de jurisprudencia P./J.12/2008 que recoge el criterio sostenido en la sentencia mencionada, se publicó con el rubro "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

⁷⁵ UGALDE, Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 29.

⁷⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, pp. 1217-1218. Las características mencionadas quedaron expresadas en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, registro 172,456.

dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencia para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

- Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios del poder público.

- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos con la garantía de independencia en su actuación y en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

- En el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

La teoría de la división de poderes y la aparición de los órganos constitucionales autónomos responde precisamente a una evolución, tanto en la teoría como en la práctica. Lo anterior es así, pues se dice que estas entidades tienen un doble aspecto fundamental: por una parte, en que son organismos del Estado y, por otra, en su previsión en el texto constitucional como “autónomos”, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial.⁷⁷

⁷⁷ RODRÍGUEZ, Sánchez Hortencia, “El largo camino del INEGI rumbo a su autonomía” Puntos Finos - Número 221/2013 - 01/12/2013

II.3.2. Naturaleza y su importancia en nuestro sistema jurídico.

Los órganos constitucionales autónomos, como ya se precisó en líneas anteriores, se tratan de entes 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.⁷⁸

La característica esencial de estos órganos constitucionales autónomos es que son regulados por la Constitución Política como órganos autónomos del Estado, que no se encuentran subordinados a alguno de los tres poderes tradicionales.⁷⁹

En efecto, del análisis de las características que, según diversos autores, deben tener los órganos constitucionales autónomos, se puede concluir que gozan de las siguientes:

a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial); debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo eficaz el

⁷⁸ UGALDE, Calderón Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29.

⁷⁹ CABALLERO, Ochoa José Luis, "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Jurídica*, núm. 30, 2000, pp. 155-156, y Gil Rendón, Raymundo, "¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?", *Derecho y cultura*, núm. 2, invierno de 2000-2001, p. 11.

desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

b) Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.

c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).

d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

e) Deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.⁸⁰

Corroborar lo antedicho, lo señalado en la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 31/2006⁸¹, quien precisó que las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos, son:

a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

b) Mantener con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.

⁸⁰ UGALDE, Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29.

⁸¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, pp. 1217-1218. Las características mencionadas quedaron expresadas en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, "Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647, registro 172,456.

c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y

d) Atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Es de advertirse que los órganos constitucionales autónomos contribuyen no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, debido a que producen también mecanismos de control constitucional.⁸²

En virtud de la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, se dio lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, encargados de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad.⁸³

Así pues, concluye Ugalde Calderón⁸⁴ que: *“Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad. En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio.”*

La existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del

⁸² UGALDE, Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Ídem.

Estado, 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. La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia, no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público.⁸⁵

Sustenta lo señalado en líneas previas, la tesis de jurisprudencia: P./J. 12/2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la controversia constitucional 32/2005, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, materia constitucional, cuyo rubro y texto es:

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 torales 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

⁸⁵ UGALDE, Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29.

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.

De igual modo, corrobora lo antedicho la tesis de jurisprudencia: P./J. 20/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la controversia constitucional 31/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647, materia constitucional, que dice:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par

de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por lo expuesto, y siguiendo la concepción flexible de la teoría de la división de poderes, es posible colegir que hasta la fecha ha sido voluntad del Poder Constituyente Permanente (congreso federal y estatales) y del poder revisor de la Constitución (judicial), constituir y organizar diversos órganos del poder que son autónomos e independientes entre sí, esto es, órganos constitucionales autónomos, a los cuales les han sido atribuidas, de manera preferente, las funciones del Estado mexicano⁸⁶, a saber:

1) Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, párrafos primero al cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

2) Banco de México (artículo 28, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

3) Instituto Nacional Electoral (artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

4) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

⁸⁶ GUERRA, Reyes, Laura.: "Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas", en Contribuciones a las Ciencias Sociales, Agosto 2014, www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html

5) Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28, décimo quinto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

6) Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28, décimo cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

7) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

8) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

9) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (artículo 6, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

10) Fiscalía General de la República (artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).⁸⁷

No obstante lo anterior, además de los anteriores órganos constitucionales autónomos, que así están contemplados expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del contenido de ésta se desprende la existencia de otros organismos o entidades que tienen similar naturaleza jurídica que aquellos, pero que no son considerados como tales, sino que se podrían denominar como “*órgano público autónomo*” o auxiliares, entendidos como aquellos que cuentan con autonomía en su administración y en el ejercicio de sus

⁸⁷ Conforme a la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

funciones, así como también con capacidad de autoregularse a su interior y que realiza funciones esenciales del Estado⁸⁸, los cuales son:

a) Pueblos y comunidades indígenas (artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

b) Universidades e instituciones de educación superior (artículo 3, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

c) Tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

d) Tribunales de lo contencioso-administrativo, que en la ley respectiva es denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa y que, derivado de la reforma de fecha 27 de mayo de 2015, cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Administrativa (artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

e) Entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, que en la ley respectiva es denominada como Auditoría Superior de la Federación (artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

f) Autoridades estatales encargadas de organizar y de resolver las controversias en las elecciones, en las entidades federativas, que en forma genérica son conocidas como Institutos y Tribunales Electorales (artículos 116, fracción IV, inciso c) y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

⁸⁸ "Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa. Como órgano constitucional autónomo de facto." Maestra Gabriela Bishel Díaz de León. Colegio de Abogados Fiscalistas y Administrativistas del Estado de Jalisco, A.C. http://www.cafaej.org.mx/media/pdf_patentes/5-gabriela%20bishel%20de%20leon/El%20Tribunal%20Federal%20de%20Justicia%20Administrativa,%20como%20%C3%B3rgano%20constitucional%20aut%C3%B3nomo%20de%20facto%20.pdf

g) Tribunales locales de lo contencioso administrativo (artículo 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

h) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, reconoce autonomía a entidades como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los órganos político-administrativos conocidos como delegaciones políticas, el Instituto y el Tribunal Electorales.⁸⁹

⁸⁹ UGALDE, Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29.

CAPÍTULO III.- PROPUESTA

III.1. PREÁMBULO

Previo a realizar pronunciamiento alguno en relación con el tema a tratar en la presente tesis, se considera de vital importancia conocer cuál ha sido la postura más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo impartidor de justicia en nuestro país, y cuyas resoluciones son de observancia obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁹⁰, esto es, cuáles han sido los criterios que ha sostenido acerca de la procedencia del juicio contencioso administrativo federal en contra de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos.

En efecto, la cuestión relativa a determinar si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe o no conocer sobre la legalidad de los actos o resoluciones emitidas por órganos constitucionales autónomos, ya fue objeto de estudio por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien estableció, esencialmente, la posibilidad del citado Tribunal para estudiar los argumentos o conceptos de impugnación vertidos en su contra, por vicios propios, con la limitante de que éstos hayan servido de sustento o fundamento para la emisión de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo.

En ese sentido, la anterior determinación, esto es, la posibilidad de estudiar actos o resoluciones emitidas por autoridades que no forman parte de la Administración

⁹⁰ De conformidad con el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el numeral 217 de la Ley de Amparo.

Pública Federal y que, por tanto, no constituyen aquéllos sobre los cuales tiene competencia material el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como su Ley Orgánica, derivó, ya en la tramitación propia del juicio contencioso administrativo federal, en la necesidad de admitir la demanda en contra de ese acto o resolución y, por tanto, emplazar a juicio a la autoridad que lo emitió, se insiste, pese a que no forma parte de la Administración Pública Federal y escapa de la competencia material del Tribunal, por ejemplo, un órgano constitucional autónomo, con la finalidad de que pueda defender su legalidad y oponer las excepciones que estime convenientes para ello.

Lo anterior es así, pues si el particular afectado considera ilegal un acto o resolución de un órgano constitucional autónomo que es de observancia general y que le fue aplicado, por diversa autoridad, en su perjuicio en el procedimiento que precedió al dictado de una resolución que sí resulta impugnabile en el Tribunal, o bien, que sirvió de sustento para su emisión, resulta evidente que al no ser un acto atribuible a quien dictó ésta, debe admitirse la demanda en su contra y llamar a juicio al órgano constitucional autónomo que la dictó, se reitera, no obstante que se trate de un acto emitido por un ente ajeno a la Administración Pública Federal.

Sirve de apoyo la jurisprudencia número 2a./J. 66/2011, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, del mes de mayo 2011, cuyo rubro y texto es:

“ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. FUNDAMENTACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DE UN CRÉDITO FISCAL ACTUALIZADO. Para que la resolución emitida por la autoridad hacendaria, en el rubro de actualizaciones, esté debidamente fundada, debe citar los preceptos legales aplicables y las fuentes de las que derivaron los datos necesarios para realizar las operaciones que llevaron a determinar el crédito fiscal relativo, esto es, la fecha de publicación en el

Diario Oficial de la Federación de los Índices Nacionales de Precios al Consumidor aplicados, de manera que se genere certidumbre al gobernado sobre la forma en que se obtuvo la cuantía correspondiente, sin embargo respecto de dichos valores que son calculados por el Banco de México, conforme al artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación, es innecesario que en las resoluciones respectivas se citen además las fechas de publicación en el medio de difusión de referencia del procedimiento seguido al efecto, toda vez que, en su caso, la legalidad de dicho procedimiento no es atribuible a la autoridad fiscal y puede ser materia de análisis si el particular afectado considera ilegal una disposición de observancia general aplicada en su perjuicio en el procedimiento que precedió a la resolución expresamente impugnada y no necesariamente como aspecto de fundamentación de la resolución determinante del crédito fiscal.

Tesis de jurisprudencia 66/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de abril de dos mil once.”

(Énfasis añadido)

Asimismo, la jurisprudencia número 2a./J. 96/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta novena época, noviembre 2003, cuyo rubro y texto cita:

“ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE SE CONTROVIERTAN LOS VALORES CALCULADOS POR EL BANCO DE MÉXICO, CUANDO SIRVAN DE BASE A UNA LIQUIDACIÓN.

En términos de lo previsto en los artículos 17-A, párrafo primero, 20, párrafo segundo y 20 bis del Código Fiscal de la Federación y 7o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con el fin de que el monto de las contribuciones se entere a la hacienda pública considerando la pérdida de valor de la moneda por el transcurso del tiempo, el legislador estableció la aplicación de factores de actualización o de ajuste que derivan de los valores del Índice Nacional de Precios al Consumidor, los que por ser calculados por el Banco de México y publicados en el Diario Oficial de la Federación dentro de los

diez primeros días del mes siguiente al que correspondan, conforme al procedimiento estadístico regulado en forma detallada en el referido artículo 20 bis, se incorporan al orden jurídico nacional como actos que trascienden a la esfera jurídica de un número indeterminado de gobernados con la finalidad de regir un número también indeterminado de casos. Por otra parte, si bien es cierto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tiene competencia expresa para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas mencionadas en el artículo 11 de la ley orgánica que lo regula, también lo es que conforme a lo previsto en el diverso 202, fracción IX, del Código Fiscal de la Federación, el juicio contencioso administrativo es improcedente contra ordenamientos que establezcan normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente, lo que procesalmente implica que la legalidad de ese tipo de actos -disposiciones de observancia general inferiores a los reglamentos del Presidente de la República- sí pueden ser materia de análisis de la sentencia que se emita en un juicio de esa índole, cuando el gobernado que lo promueve sufrió en su perjuicio la aplicación concreta de aquéllas, ya sea en la resolución definitiva impugnada o en el procedimiento que le precedió. En ese tenor, la circunstancia de que, una regla general administrativa no pueda ser impugnada en forma destacada en un juicio contencioso administrativo, sólo implica que en la demanda que se enderece en contra de la resolución en la que fue aplicada no sea factible señalarla como resolución impugnada, ni al órgano del Estado que la emitió como autoridad demandada, por lo que en dicho escrito el actor se limitará a plasmar los conceptos de impugnación en los que desarrolle los argumentos para demostrar por qué la respectiva regla general no se emitió con apego a lo dispuesto en el acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario -cláusula habilitante- que regula su expedición, por lo que cuando se trata de los valores del Índice Nacional de Precios al Consumidor, al constituir disposiciones de observancia general que sirven de sustento a una liquidación, en la medida en que en ésta se actualiza con base en ellos el monto de la contribución adeudada, los gobernados sí pueden atribuir vicios de legalidad a los actos a través de los cuales se calculan los referidos valores, con independencia de que en la demanda del respectivo juicio no los señale como actos impugnados, ni como autoridad demandada al órgano que los emitió, ya que en cumplimiento al principio de legalidad aquéllos deben cuantificarse conforme a las reglas establecidas en el artículo 20 bis del Código citado, el

cual se estableció con el fin de generar certeza a los gobernados sobre sus obligaciones tributarias.

(Énfasis añadido)

En este punto, no se pasa por alto que la última jurisprudencia transcrita (2a./J. 96/2003) señala que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no puede tener como actos impugnados los índices nacionales de precios al consumidor y, en esa medida, en ese caso, tener como autoridad demandada al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, toda vez que ésta fue emitida en el año 2003, es decir, antes de la fecha en que el marco normativo de este Tribunal se reformara.

Se explica, en el año 2003, fecha en que se emitida la jurisprudencia aludida, el marco normativo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encontraba regulado en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, a partir del 1° de enero de 2006 y el 19 de julio de 2016 (fechas en que entraron en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respectivamente), este Tribunal ya cuenta con plena competencia para estudiar la ilegalidad de las normas y actos administrativas de carácter general –encontrándose, dentro de éstas, los índices nacionales de precios al consumidor-, tan es así que del propio contenido de la ejecutoria que dio origen a la primera jurisprudencia citada (2a./J. 66/2011) se señala textualmente “...se precisa que esta Segunda Sala ha determinado en jurisprudencia firme que es factible plantear, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la invalidez de un crédito fiscal, por vicios que pueden atribuirse a las resoluciones definitivas impugnables, en los que se plantee la ilegalidad de las disposiciones de observancia general aplicadas en perjuicio del contribuyente, ya sea en la resolución expresamente impugnable o en el procedimiento que le precedió, es decir, **en el procedimiento que seguido por el Banco de México para determinar los valores del Índice Nacional de Precios al Consumidor que pudieran no haberse cuantificado atendiendo a lo**

dispuesto en el artículo 20 Bis del Código Fiscal de la Federación.” (lo resaltado es propio).

Por tanto, si el Tribunal es competente para conocer la legalidad de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos, como en el ejemplo que aborda, los índices nacionales de precios al consumidor, acorde a las jurisprudencias transcritas, puede tenerlos como actos impugnados en términos del artículo 2⁹¹ de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3, fracción I⁹² de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que establecen la competencia material, es incuestionable que a quien se debe emplazar a juicio para que defienda esa legalidad y, por tanto, sea parte en el juicio como autoridad demandada, es a la propia autoridad que los emitió⁹³, a saber, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, independientemente si es o no un órgano constitucionalmente autónomo, se reitera, en virtud de que esa conclusión obedece la decisión de la Jurisprudencia número 2a./J. 66/2011, de rubro “*ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. FUNDAMENTACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN DETERMINANTE DE UN CRÉDITO FISCAL ACTUALIZADO.*”, cuyo contenido fue insertado y que fue emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, dentro del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa se han emitido diversas tesis en las cuales se han sostenido los siguientes criterios:

⁹¹ ARTÍCULO 2o.- (...)

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

(...).

⁹² Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

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;

(...).

⁹³ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 3.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

(...)

II. los demandados tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada

VII-CASR-NCI-16

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.- AL TENER EL CARÁCTER DE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS SURGIDOS ENTRE AQUEL Y LOS PARTICULARES.-

Conforme al artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa, conocerán de los litigios suscitados entre la administración pública federal y los particulares, la cual de acuerdo a los artículos 90 de la citada Constitución y 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituye la forma de organización del Poder Ejecutivo Federal, es decir, los órganos administrativos que compondrán a dicho Poder; por su parte la actuación de los órganos constitucionales autónomos 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. Por tanto, se concluye que como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, no forma parte de la administración pública federal, los conflictos surgidos entre éste y los particulares, los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión o sus órganos, no pueden ser resueltos por los tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa, dado que no existe ninguna prevención constitucional en ese sentido, pues antes bien, se precisa con claridad la competencia limitada de esos tribunales.

R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 53. Diciembre 2015. p. 468

VII-CASR-NCI-15

ÍNDICES NACIONALES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.- LA LEGALIDAD DE LOS EMITIDOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA PUEDEN SER MATERIA DE ANÁLISIS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CUANDO SIRVAN DE BASE A UNA LIQUIDACIÓN.-

Los conflictos surgidos entre el citado Instituto y los particulares, los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión o sus

órganos, no pueden ser resueltos por los tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa, dado que no existe ninguna prevención constitucional en ese sentido, pues antes bien en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisa con claridad la competencia limitada de esos tribunales; sin embargo, la legalidad de los mencionados índices nacionales de precios al consumidor, conforme a los cuales se calculó la actualización de la contribución omitida en el acto administrativo impugnado, sí puede ser materia de análisis de la sentencia que se emita en el juicio, al haber sufrido el particular en su perjuicio la aplicación concreta de aquellos, ya que la circunstancia de que, una norma o regla general administrativa no pueda ser impugnada expresamente en un juicio contencioso administrativo, por haberse emitido por un órgano constitucional autónomo, solo implica que en la demanda que se enderece en contra del acto administrativo en la que fue aplicada no sea factible señalarla como resolución impugnada, ni al órgano del Estado que la emitió como autoridad demandada, empero el actor puede formular los conceptos de impugnación en los que desarrolle los argumentos para demostrar porqué la respectiva norma o regla general no se emitió con apego a lo dispuesto en el acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario -cláusula habilitante- que regula su expedición, ya que esta forma parte de la fundamentación y motivación del acto de molestia, cuya legalidad se analiza en el juicio contencioso administrativo.

R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 53. Diciembre 2015. p. 467

VII-TASR-PE-28

ANTE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO EN CONTRA DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EMITIDO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, PROCEDE EL ESTUDIO DE LOS ARGUMENTOS VERTIDOS EN SU CONTRA ÚNICAMENTE EN LA MEDIDA QUE PUEDAN REPRESENTAR UNA ILEGALIDAD EN EL CÁLCULO DE LA ACTUALIZACIÓN DEL CRÉDITO IMPUGNADO.- Si bien el Índice Nacional de Precios al Consumidor emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no es un acto impugnabile per se, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por virtud de no encuadrar en los

supuestos establecidos en los artículos 14, penúltimo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como del diverso, 2º, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aunado a que el mencionado instituto es un órgano constitucional autónomo, que no forma parte de la Administración Pública Federal, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello no impide que los argumentos vertidos en contra del citado índice sean analizados por el órgano jurisdiccional en la medida que puedan representar una ilegalidad en el cálculo de la actualización del crédito determinado al accionante, por virtud de que los gobernados no se encuentran impedidos para atribuirle al índice nacional de precios al consumidor vicios de legalidad, máxime que el procedimiento para su emisión se encuentra previsto en el artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación.

R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 28. Noviembre 2013. p. 256

En las relatadas consideraciones, es evidente que conforme a los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa transcritos en líneas previas, es dable concluir que el juicio contencioso administrativo tramitado ante el citado Tribunal, sí resulta procedente en contra de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos y, por tanto, se pueda analizar su legalidad, con la salvedad, única y exclusivamente, de que hayan servido de base o sustento para la emisión de actos de la Administración Pública Federal, esto es, que por sí solos, no pueden ser impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

III.2. PROPUESTA ESPECÍFICA

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de competencia para conocer de los juicios promovidos en contra de actos de carácter general emitidos por autoridades que no sean parte de la Administración Pública Federal, por ejemplo, los índices nacionales de precios al consumidor que emite un organismo constitucional autónomo.

En efecto, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se desprende, de manera originaria, del texto constitucional, es decir, es en dicho ordenamiento supremo en donde se crea la base competencial que debe desarrollar el legislador común al momento de definir los actos cuya legalidad será sometida al análisis por dicho órgano jurisdiccional.

Los artículos 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

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

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

De la lectura del precepto constitucional reproducido, se advierte que el Congreso de la Unión tiene la facultad para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo:

- Dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.
- Imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley.
- Conocer de las impugnaciones en contra de las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación presentadas por las entidades fiscalizadas y los servidores públicos adscritos a las mismas.

Asimismo, el artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional señala que el Congreso tiene facultad de establecer las normas para la organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra sus resoluciones.

En ese mismo tenor, como se dijo previamente en el capítulo relativo de la competencia del Tribunal, del contenido de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso

Administrativo, se advierten los supuestos específicos de competencia de dicho órgano jurisdiccional y que deben ceñirse a las bases que establecen los artículos 73, fracción XXIX-H, las cuales son las siguientes:

- Resolución de controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares,
- Imposición de sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, y
- Conocer de las impugnaciones en contra de las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

En otras palabras, de la simple lectura del numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se advierte, con claridad, que el legislador observó la base que establece el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución General de la República, pues éste fijó los supuestos de competencia del órgano jurisdiccional de referencia, circunscribiéndose a lo contemplado en la carta magna, se reitera, consistente, medularmente, en dirimir controversias suscitadas solo entre la Administración Pública Federal y los gobernados.

De igual forma, el legislador observó la base que establece el artículo 79 Constitucional, fracción IV, segundo párrafo, pues fijó el supuesto de competencia para que el indicado órgano jurisdiccional conozca de los juicios promovidos en contra de 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.

En mérito de lo anterior, el supuesto que establece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consistente en que conocerá de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, debe interpretarse de conformidad con la base que señala el artículo 73, fracción XXIX-H constitucional, consistente en la

resolución de controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y particulares.

De este modo, los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general que pueden ser impugnados por los particulares ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son aquellos específicamente emitidos por órganos de la Administración Pública Federal, o bien, actos de autoridades que no forman parte de ésta, pero que expresamente se encuentra delegada, ya sea en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o Ley, al mismo Tribunal su competencia, por ejemplo, las sanciones o demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación (quien no forma parte de la Administración Pública Federal), de conformidad con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esta interpretación brinda un parámetro objetivo y adecuado, además de resultar conforme a la base constitucional que otorga la competencia previa para el Congreso de la Unión, para la creación de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Como se advierte, respecto a la competencia jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la base constitucional contenida en el artículo 73 Constitucional, fracción XXIX-H, fija el parámetro consistente en que **dicho órgano debe conocer únicamente de controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.**

Además, es a través del procedimiento reformador de la Constitución que se determina la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual impone dos obligaciones para los encargados de la potestad normativa y de la potestad jurisdiccional.

El parámetro de competencia establecido en la base contenida en el artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, impone la obligación, para el Congreso de la Unión, como encargado de la potestad normativa, de crear, en la norma, supuestos de competencia para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que **se ciñan únicamente a las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y particulares.**

Por otro lado, el parámetro de competencia establecido en la base contenida en el artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, impone la obligación para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como encargado de la potestad jurisdiccional, **de conocer únicamente a las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.**

Bajo esta premisa, debe estimarse que tanto la potestad normativa como la jurisdiccional prevista en precepto constitucional multialudido, se reitera, en sustento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se encuentra delimitado o circunscrito a la competencia de conocer, única y exclusivamente, de los conflictos que se originen entre la Administración Pública Federal y los particulares.

Así las cosas, el supuesto de competencia contenido en la fracción I del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa consistente en que dicho órgano puede conocer de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, 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, se insiste, debe interpretarse de acuerdo al alcance, objetivo y adecuado, que fija la base señalada en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir, los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general y de los cuales solamente puede conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, diversos a los reglamentos, de los cuales puede conocer, **sólo pueden ser emitidos por la Administración Pública Federal.**

En efecto, a fin de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, respete el contenido de su fundamento constitucional contemplado en el artículo 73, fracción XXIX-H, puede conocer de juicios interpuestos en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, **siempre y cuando sean emitidos por autoridades que integren la Administración Pública Federal.**

Es de vital importancia destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido un criterio que corrobora o soporta todo lo argumentado, que se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 49/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Abril de 2006, materia Administrativa, página 285 (que en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo vigente, resulta observancia obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y que es del tenor siguiente:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS. De las disposiciones contenidas en el Título Segundo, Capítulo II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que los medios de defensa ordinarios previstos en su artículo 25, entre ellos, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son inaplicables tratándose de resoluciones del órgano de control de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que impone sanciones a sus servidores públicos por faltar a las obligaciones establecidas en el artículo 8o. de la referida ley, ya que el diverso precepto 28 prevé que en caso de que sea revocada o modificada dicha resolución "se ordenará a la dependencia o entidad" que restituya al servidor público

en el pleno goce de sus derechos, por lo que es indudable que la procedencia de tal juicio está referida sólo a resoluciones dictadas por órganos de la administración pública federal. Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que procede el juicio de nulidad contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), también lo es que no debe interpretarse en forma aislada, sino en relación con el 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que dicho Tribunal sólo tiene competencia para dirimir conflictos suscitados entre los órganos de la administración pública federal del Poder Ejecutivo Federal y los particulares, pero no para resolver controversias entre éstos y el Presidente de la República, o con los otros Poderes de la Unión. En atención a lo expuesto, se concluye que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para conocer del juicio promovido contra las resoluciones dictadas por la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por sí o a través de la Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades que impongan sanciones administrativas a sus servidores públicos.

(Lo subrayado es propio)

De igual forma, la tesis aislada: 2a. XCV/2009, sostenida por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Agosto de 2009, página 234, materia constitucional y administrativa, cuyo rubro y texto es el siguiente:

TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA QUE DEBAN CONOCER DE CUALQUIER ACTO EMITIDO POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Conforme al precepto citado el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual implica reservar al legislador regular los

procedimientos correspondientes, la competencia específica de dichos tribunales y los actos contra los cuales serán procedentes los juicios de los que hayan de conocer. Ahora bien, el alcance del indicado precepto constitucional se corrobora con lo señalado en los procesos legislativos relativos a sus distintas reformas, y del artículo 104, fracción I, constitucional - en el que originalmente se previó la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo- específicamente del dictamen de la Cámara de Origen del 15 de noviembre de 1966, relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, del que se advierte que la voluntad del Constituyente fue instituir un "sistema" de tribunales contencioso administrativos, así como establecer de forma expresa la facultad del legislador para crear tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa, como lo era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se había creado con anterioridad y que se encargaba de resolver conflictos de carácter fiscal, por lo que no puede estimarse que la voluntad del Constituyente fuera que cualquier tribunal contencioso administrativo instituido por el legislador forzosamente debiera tener competencia para conocer de todos los actos emitidos por autoridades pertenecientes a la administración pública federal que afectaran a los particulares, sin importar la materia o el tipo de acto.

Al respecto, la Segunda Sala, en la ejecutoria que dio origen a la emisión de la tesis recién transcrita, refirió textualmente lo siguiente:

“...

La norma en comento establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, sin que en ningún momento establezca la competencia específica que deben tener éstos ni los actos de la referida administración en contra de los cuales serán procedentes los juicios que hayan de resolver; por el contrario, la norma en análisis reserva al legislador la facultad para regular, entre otros, los procedimientos correspondientes, por lo que éste tiene la atribución de determinar la competencia específica de los tribunales de que se trata, al ser ésta un presupuesto procesal, atendiendo, desde luego, a la limitante que establece la norma constitucional en comento para determinar dicha competencia, y

tomando en cuenta, además, lo que al respecto establezcan diversas normas de la Carta Magna⁹⁴.

...

Si bien el precepto constitucional en comento dispone que los tribunales de lo contencioso administrativo tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, ello no implica que les esté dotando de una competencia ilimitada para conocer de cualquier acto emitido por autoridades pertenecientes a dicha administración que afecten a los particulares, ni tampoco que constriña al legislador para dotarlos de tal competencia; la porción normativa de que se trata, más bien acota la facultad que otorga al legislador de instituir tribunales de lo contencioso administrativo, a que estos últimos tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, lo que implica que el Congreso de la Unión no podrá fijar competencia, por ejemplo, para dirimir controversias entre particulares, o bien, entre alguna autoridad que no pertenezca a la administración pública federal y un particular, salvo cuando así lo permita la Constitución (v.gr. artículos 79 y 113 del Texto Fundamental). Sin embargo, lo anterior no implica que el legislador no pueda limitar la competencia de los citados tribunales a determinadas materias, o bien, a determinado tipo de actos, siempre y cuando se inserten dentro de las áreas de competencia permitidas por la Constitución Federal.

El alcance que se debe dar a la norma constitucional en análisis, se corrobora con lo señalado en los procesos legislativos del precepto en cuestión, en sus distintas reformas, y del artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal, en el que originalmente se previó la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo, pues si bien, como sostiene la disconforme, en aquéllos no se señaló expresamente que fuera voluntad del Constituyente que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se limitara a determinados actos, resoluciones o actuaciones, conforme a una ley específica, lo cierto es que de los mismos, específicamente del dictamen

⁹⁴ *En relación con lo afirmado en cuanto a que el legislador debe atender a lo que establece la norma constitucional en comento para fijar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia: “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS. (Se transcribe).”*

de la Cámara de origen del quince de noviembre de mil novecientos sesenta y seis, relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, se desprende lo siguiente: que el Constituyente reconoció que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación dilucidaba conflictos de “*carácter fiscal*” entre las autoridades hacendarias y los particulares y que su creación constituyó un “*...primer paso para instituir un sistema de tribunales administrativos destinados a controlar internamente la legalidad de los actos de la administración activa*”; y que dicho Constituyente determinó que “*...sí no se encuentra en ninguna de las fracciones del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una facultad expresa de la que emane una facultad implícita para la creación de tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa, y si la reforma de diciembre de 1946 que adicionó la fracción I del artículo 104 entraña, por interpretación extensiva, tal facultad, ello constituye una conquista que no debe desvirtuarse y, por el contrario, debe consolidarse en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104*”.

De tal manera que de los procesos legislativos correspondientes se advierte que la voluntad del Constituyente fue instituir un “*sistema*” de tribunales contenciosos administrativos, así como establecer de forma expresa la facultad del legislador para la creación de tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa, como lo era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se había creado con anterioridad, y que se encargaba específicamente de la solución de conflictos de carácter fiscal. Por tanto, no puede estimarse que la voluntad del Constituyente fuera que cualquier Tribunal Contencioso Administrativo instituido por el legislador, forzosamente debiera tener competencia para conocer de todos los actos emitidos por autoridades pertenecientes a la Administración Pública Federal que afectaran a los particulares, sin importar la materia o el tipo de acto.

...”

De esta forma, conforme a lo expuesto, resulta evidente que los actos o resoluciones emitidas por órganos constitucionales autónomos, no pueden ser susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues no es emitido por una autoridad que dependa o forme parte

de la Administración Pública Federal y que, por tanto, su impugnación mediante el juicio contencioso administrativo federal, se estime improcedente por contravenir lo previsto expresamente en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior denota que la actuación de los órganos constitucionales autónomos 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, por lo que es dable concluir que los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos, al no formar parte de la Administración Pública Federal, no procede en su contra el juicio contencioso administrativo.

En otras palabras, el Tribunal Contencioso Administrativo tiene competencia constitucional para dirimir solamente las controversias suscitadas entre los órganos de la Administración Pública Federal y los particulares, pues los conflictos surgidos entre éstos y los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión o sus órganos, o con los organismos autónomos, no pueden ser resueltos por aquellos, dado que no existe ninguna prevención constitucional en ese sentido, antes bien, se precisa con claridad la competencia limitada de ese tribunal (salvo el caso de la Auditoría Superior de la Federación que pertenece al Poder Legislativo pero que, por disposición expresa de la propia constitución, se le atribuye competencia al Tribunal).

De esta forma, considerar que los actos o resoluciones que emitan los órganos constitucionales autónomos sí son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con los artículos 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ser disposiciones de carácter general, violentaría, contundentemente, la fracción XXIX-H del artículo 73 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ese Tribunal sólo puede resolver controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, no así entre éstos y un órgano constitucional autónomo, por lo que no debe pasarse por alto la aplicación primigenia de dicho precepto constitucional que es el que marca la directriz de las disposiciones secundarias, esto es, el contenido de dichos artículos, no pueden estar ajenos o aislados de lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, no se pasa por alto el hecho de que si bien el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, efectivamente, cuenta con atribuciones para pronunciarse e interpretar artículos constitucionales, cuando de su estudio dependa la congruente y completa resolución de argumentos expuestos por las partes en el procedimiento contencioso administrativo, tal como se desprende del criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencia 18/2012⁹⁵, teniendo, además, en su ámbito de competencia,

⁹⁵ Tesis de jurisprudencia número 1a./J. 18/2012, sostenida por la Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, página 420, de rubro y texto: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es

la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, interpretando las normas relativas en la forma que más le beneficie a las personas.

Sin embargo, se sostiene que la interpretación y aplicación de los artículos 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que pudiera considerar el citado Tribunal para justificar la competencia para conocer de los juicios de nulidad interpuestos en contra de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos, no puede ir desligado de lo que establece el artículo 73, fracción XXIX-H constitucional.

En efecto, se reitera, si bien es cierto que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene la obligación constitucional de velar por la aplicación y respeto de los derecho humanos, interpretándolos en la forma en que más beneficie a las personas, ello no significa que deba dejar de observar los presupuestos procesales que se encuentran establecidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales en los cuales nuestro país forma parte, así como en las disposiciones legales o reglamentarias que derivan de ésta, incluyendo, desde luego, la competencia material otorgada a dicho tribunal, de tal suerte que si dentro de estas disposiciones jurídicas no se advierte que puede conocer de aquellos actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos, es incuestionable que el juicio en su contra sería improcedente no obstante lo previsto en el artículo 1° de la carta magna, precisamente en virtud de lo señalado en su artículo 73, fracción XXIX-H.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis número 2a./J. 98/2014, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la

conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 909, materia constitucional, cuyo rubro y texto es:

“DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.”

Asimismo, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2014, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 325, materia constitucional, que establece:

DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el

Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.

Consecuentemente, el argumento que se propone en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de competencia para conocer de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos y, en esa medida, la imposibilidad de tener a éstos como autoridad demandada dentro del juicio contencioso administrativo, estriba y nace del propio contenido del artículo 73, fracción XXIX-H constitucional como norma habilitante de la creación del

procedimiento contencioso administrativo federal, su sentido, objeto, sujetos y alcance que consiste en “dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares”, pues de lo contrario se provocaría la transgresión a la norma habilitante contenida en el artículo 73, fracción XXIX-H constitucional.

Entonces, para conocer cuáles son las autoridades emisoras de los acuerdos de carácter o no general impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es necesario acudir al artículo 73, fracción XXIX-H constitucional, para percatarse de la lectura literal, que son los órganos de Administración Pública Federal, no así los órganos constitucionales autónomos como, por ejemplo, lo es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en cuanto encargado de determinar el índice nacional de precios al consumidor.

Al respecto, de igual forma, en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se han emitido diversas tesis en las cuales se han sostenido los siguientes criterios que corroboran la conclusión alcanzada, que si bien no son de observancia obligatoria, sí son orientadores al asunto que nos ocupa:

VII-CASR-11ME-4

COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO SE ACTUALIZA EN CONTRA DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, AL SER UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.-

De conformidad con el texto de los artículos 3 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1° de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México es la de ser un organismo público descentralizado del Estado, con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que le está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin embargo, por disposición expresa del artículo 3°, primer párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en estrecha

congruencia y correlación con el artículo 3º, fracción VII, constitucional, la UNAM -entre otras universidades e instituciones de educación superior-, en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a esta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autorregularse, es decir, aprobar las disposiciones que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno. Lo anterior, debido a que la autonomía de la que legalmente pueden ser dotadas las universidades públicas confiere a estas la facultad de autogobierno acotada constitucionalmente, cuyo ejercicio está condicionado a lo establecido en las leyes para desarrollar bases que les permita cumplir con los fines que tienen encomendados, determinar sus planes y programas de estudio, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como la forma en que administrarán su patrimonio y expedir sus propias disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, que en última instancia son las que le obligan y corresponde aplicar y ejecutar. Así las cosas y tomando en cuenta que la UNAM es un organismo constitucionalmente autónomo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es materialmente competente para conocer de los asuntos que se susciten en los que este sea parte como autoridad emisora de una resolución dictada con base en su propia normatividad, dado que para admitir a trámite la demanda debe atenderse tanto a los sujetos que participan en la controversia, como a los fundamentos en que se sustenta el acto impugnado.

R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 48. Julio 2015. p. 503

VII-CASA-III-3

SOBRESEIMIENTO PARCIAL. PROCEDE IMPONERSE, ÚNICAMENTE PARA EL GOBERNADOR DEL BANCO DE MÉXICO Y EL DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, CUANDO SE ALEGUE QUE EL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR ES ILEGAL.- Es fundada la causal de improcedencia y sobreseimiento cuando se emplace a dichas autoridades en un juicio en el que se controvierta la legalidad de una resolución determinada por el Servicio de Administración Tributaria, y se

alegue que el Índice Nacional de Precios al Consumidor se determinó de manera ilegal, pues dichas autoridades no son parte en el juicio de nulidad, en términos del artículo 3º, fracción II, inciso a) de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado que solo la autoridad emisora del acto combatido, es parte; por ende, si en un juicio se emplaza al Gobernador del Banco de México y al Director del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, no existe el acto reclamado para ellos, y es procedente que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8º, fracción XI, y 9º, fracción II, de la ley invocada se sobresea el mismo; además de que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solo tiene competencia para dirimir conflictos suscitados entre los órganos de la administración pública federal del Poder Ejecutivo Federal y los particulares, pero no para resolver controversias entre estos y el Presidente de la República, o con los otros Poderes de la Unión, siendo que el artículo 1º de la Ley del Banco de México, regula que tal Banco es ajeno al Presidente de la República, ya que es un órgano constitucional autónomo, lo que además hace improcedente el juicio.

R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año IV. No. 31. Febrero 2014. p. 426

VII-TASR-CEI-31

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE INTERPONGA EN CONTRA DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, CUANDO SE REFIERAN A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS AL SER UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.- De conformidad con el texto de los preceptos 52 y 91 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como el artículo 26, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 7 de abril de 2006, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un organismo constitucional autónomo, con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que hasta antes de la reforma constitucional cuya fecha se señaló previamente, formaba parte de la Administración Pública Federal, y lo mismo ocurría con la Contraloría Interna del referido Instituto. Ahora

bien, debe considerarse que otra característica a destacar de este tipo de organismos es que su órgano superior es una Junta de Gobierno, la cual tiene la facultad de designar al Contralor Interno del propio Instituto, y que dicha Contraloría únicamente rinde cuentas de forma directa a la señalada Junta de Gobierno, y no a la Secretaría de la Función Pública, como ocurre con los órganos internos de control de las dependencias de la Administración Pública Federal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 76 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. En atención a estas consideraciones, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente puede dirimir controversias entre los particulares y los órganos de la Administración Pública Federal, según lo establece expresamente el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en cuenta que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un organismo constitucionalmente autónomo, este órgano jurisdiccional no es materialmente competente para conocer de los asuntos que se susciten en los que este sea parte como autoridad emisora de una resolución dictada con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dado que debe atenderse a los sujetos que participan en la controversia, actualizándose en consecuencia la causal de improcedencia prevista por el artículo 8, fracción II, así como la diversa de sobreseimiento, establecida en el numeral 9, fracción II, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 22. Mayo 2013. p. 431

Solo a mayor abundamiento, se estima necesario precisar que si bien, acorde a los criterios sustentados por nuestro Alto Tribunal, la procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de actos de órganos constitucionales autónomos, se encuentra acotada a que éstos hayan servido de base o sustento en la emisión de resoluciones de la Administración Pública Federal, cuyos actos, evidentemente, sí son competencia del tribunal, lo cierto es que ello no dejaría de transgredir el contenido del artículo 73, fracción XXIX-H de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues finalmente, haya servido o no de sustento para el dictado de

esas resoluciones, lo relevante es que se estudiaría la legalidad de actos cuya competencia se encuentra, constitucionalmente, excluida para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al no formar parte de la Administración Pública Federal.

Así, otro de los efectos que se ocasionarían con la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos, además del ya comentado referente a la transgresión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería, por consecuencia lógica jurídica, la violación de aquellos ordenamientos legales y reglamentarios que derivan de la ley suprema, por ejemplo, el que se tuviera que emplazar o llamar a juicio a una autoridad que no dictó la resolución impugnada, cuestión que, indudablemente, no se encuentra prevista en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que, por tanto, no sería posible tenerla como parte en el juicio, al no encontrarse en ninguno de los supuestos ahí establecidos para ser considerada como tal.

En las relatadas consideraciones, la propuesta de la presente tesis está encaminada a señalar que el juicio contencioso administrativo, acorde a su naturaleza constitucional, legal y reglamentaria, resulta improcedente en contra de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos en virtud de que no se encuentra dentro del ámbito competencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, independientemente de que hayan servido o no, de sustento o base para la emisión de la resolución impugnada, que comprende un acto de la Administración Pública Federal.

En todo caso, de presentarse el supuesto de que en un juicio se controvierta o se hagan valer argumentos en contra de actos dictados por órganos constitucionales autónomos que hayan servido de base para la emisión de la resolución combatida y que, en esa medida, aquellos no se consideren como actos o resoluciones impugnadas expresas y sus emisores tampoco sean llamados como autoridades demandadas en el juicio al no considerarse como parte dentro del mismo, lo

argumentos encaminados a impugnarlos serían inoperantes al estarse cuestionando actos que escapan de la competencia del tribunal.

CONCLUSIONES

- Desde su creación y con base en sus antecedentes históricos y legislativos, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le concibió solamente como el órgano jurisdiccional encargado de conocer de actos administrativos del Poder Ejecutivo.
- Posteriormente, la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos estableció que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, única y exclusivamente, tiene la competencia para conocer de las controversias que se susciten entre los órganos de la Administración Pública Federal y los particulares.
- El juicio contencioso administrativo federal, es el medio de defensa o proceso, seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en donde se reconoce como parte demandada, entre otras, solamente a la autoridad que dictó la resolución impugnada.
- Los órganos constitucionales autónomos son entes creados, inmediata y fundamentalmente, en la Constitución, pero que no dependen directamente ni se encuentran subordinados a los tres poderes tradicionales del Estado, a saber, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son que están establecidos y configurados en la carta magna, mantienen relaciones de coordinación con los órganos del Estado, cuentan con personalidad, autonomía e independencia funcional y financiera, y tienen la tarea de realizar funciones primarias u originarias del Estado.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el juicio contencioso administrativo federal, sí resulta procedente en contra de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos y, por tanto, se pueda analizar su legalidad por vicios propios, pero única y exclusivamente, cuando hayan servido de base o sustento para la emisión de actos de la Administración Pública Federal que constituye la resolución impugnada en el juicio, sin embargo, el que lo dijera el Máximo Tribunal Constitucional del país, no lo hace jurídicamente correcto (solo incuestionable), pues tal determinación pasa por alto la previsión constitucional comentada. En todo caso, esos actos, por sí solos, no pueden ser impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- No obstante lo anterior, con base en lo señalado en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal, los actos o resoluciones emitidas por órganos constitucionales autónomos no son susceptibles de ser impugnados ante el mencionado Tribunal, pues no es emitido por una autoridad que forme parte de la Administración Pública Federal, máxime que no existe ninguna prevención constitucional en ese sentido, sino que, al contrario, se precisa, con claridad, la competencia limitada de esos tribunales.
- De estimarse procedente el juicio en contra de actos emitidos por órganos constitucionales autónomos, se violentaría el artículo 73, fracción XXIX-H de la ley suprema, debido a que, haya servido o no de sustento para la resolución impugnada en el juicio, se estudiaría la legalidad de actos cuya competencia se encuentra, de acuerdo a la propia Constitución, excluida

para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al no formar parte de la Administración Pública Federal.

Con base en lo anterior, resulta de vital trascendencia concluir también en que la hipótesis denominada “***El juicio contencioso administrativo, acorde a su naturaleza constitucional y legal, resulta improcedente en contra de actos o resoluciones emitidos por órganos constitucionales autónomos en virtud de que no se encuentra dentro del ámbito competencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.***”, fue debidamente probada en virtud de que se alcanzó la afirmación que en la misma se había cuestionado.

BIBLIOGRAFÍA

* DOCTRINA

1. “Derecho Fiscal”, segunda Edición, Raúl Rodríguez Lobato, Editorial Oxford.
2. “Derecho Fiscal”, Sonia Venegas Álvarez, Editorial Oxford.
3. “De lo contencioso Administrativo. De anulación o de ilegitimidad”, Emilio Marguín Manautou.
4. “La relación tributaria entre el Estado y los contribuyentes en México”, Dr. José Luis Chávez Chávez, Morelia, Michoacán, México, 2010
5. “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal. Tomo I, II, III y IV. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
6. “Derecho Constitucional”, Miguel Carbonell, Universidad Nacional Autónoma de México.
7. “Derecho Administrativo”. Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa.

* LEGISLATIVA

8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
9. “Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Correlacionada”, Jorge Álvarez Banderas, Editorial AAA.
10. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
11. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
12. Leyes y reglamentos relativos a los organismos constitucionales autónomos.
13. Exposición de motivos de dichos ordenamientos legales.

* PÁGINAS WEB

14. <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/naturalezaautonoma deltjfa.pdf> // “Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” por la Magistrada de la Sala Superior del citado Tribunal, Magda Zulema Mosri Gutiérrez. Consultada el 16/12/2016.
15. <http://observatoriopoliticasocial.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/02/Nota-CONEVAL.pdf>. Consultada el 17/12/2016.
16. <http://proyectojusticia.org/la-fiscalia-general-de-la-republica-un-nuevo-organismo-autonomo/>. Consultada el 20/12/2016
17. <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%A Dn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>. Consultada el 28/03/2017
18. <http://www.unla.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUC IONALES%20AUTONOMOS.htm>. Consultada el 17/06/2016
19. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>. Consultada el 17/06/2016
20. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>. Consultada el 12/04/2017
21. <http://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html>. Consultada el 17/06/2017
22. <http://www.almomento.mx/los-organos-constitucionales-autonomos-y-sus-designaciones/>. Consultada el 8/06/2016
23. http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/brenda_rodriguez.pdf. Consultada el 1°/10/2016
24. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>. Consultada el 11/05/2016
25. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32536845015>. Consultada el 26/09/2016.
26. <http://veritasonline.com.mx/organos-constitucionales-autonomos/>. Consultada el 14/04/2017.
27. http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&ved=0ahUKEwiLwLbBrPvLAhWC74MKHXXjDEw4ChAWCB8wAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2Fsia%2Fcoord%2Frefconst_iviii%2Farchivos_doc%2F109.doc&usg=AFQjCNGpNQGbk8iKgaWwyOD_WFAS-pC9LA. Consultada el 06/04/2016
28. <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19014.pdf>. De Marybel Martínez Robledos. Consultada el 14/04/2017
29. <http://www.banxico.org.mx/ley-de-transparencia/publicacion-banxico/auditoria-superior-de-la-federacion/revision-de-la-cuenta-publica-2001/%7B61F12C8A-216B-08E8-8395-4E2DE567C3ED%7D.pdf>. Consultada el 08/07/2016
30. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf> Consultada el 14/04/2017

31. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/172/172456.pdf>.
Consultada el 14/04/2017
32. http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/autonom_a_INEGI.pdf.
Consultada el 28/07/2017
33. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200004. Consultada el 31/10/2016
34. http://www.milenio.com/firmas/victor_reynoso/fuerte-organismos-autonomos_18_228157206.html. Consultada el 24/07/2017
35. <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/43675.html>. Consultada el 24/07/2017
36. [http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/03.%20\(44\)/02.%20\(123\).PDF](http://atalaya.itam.mx/Documentos_Atalaya/03.%20(44)/02.%20(123).PDF).
De Ana María Zorrilla Noriega. Consultada el 31/10/2016
37. <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/06/65041.php>.
Consultada el 24/07/2017
38. <http://www.oem.com.mx/elsoldedurango/notas/n3097627.html>. Consultada el 24/07/2017
39. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/35/39-12.pdf>.
Consultada el 25/07/2017
40. <http://www.agn.gob.mx/LeyArchivos/foros/pdf/f002/m203-GeorginaMaldonadoLima.pdf>. Consultada el 15/07/2017
41. <http://www.nexos.com.mx/?p=18380>. Consultada el 29/07/2016
42. http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Seminario_Constitucion/SC_panel5.pdf . Consultada el 24/07/2017
43. <http://crisolplural.com/2014/08/30/organos-constitucionales-autonomos/>
Consultada el 21/03/2016
44. <https://porrua.mx/libro/GEN:189130/los-organos-constitucionales-autonomos-en-el-ordenamiento-juridico-mexicano/ileana-moreno-ramirez/9789700759784> . Consultada el 24/07/2017
45. <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa6/19/ManuelOrdorica.pdf> .
Consultada el 15/12/2016
46. http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.pdf .
Consultada el 24/07/2017
47. <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/estudio34.pdf> . Consultada el 24/07/2017
48. http://catalina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/sandoval_c_d/capitulo4.pdf .
Consultada el 26/08/2016
49. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2011/10/15/el-mito-de-la-autonomia-constitucional-del-ifai/> . Consultada el 24/07/2017
50. <http://economista.com.mx/industrias/2013/08/09/organos-autonomos-estaran-listos-tiempo-forma-pena> . Consultada el 11/03/2016
51. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3032/21.pdf>. Consultada el 31/10/2016
52. http://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/OGH_Ensayo.pdf . Consultada el 24/07/2017

53. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/07/937050> . Consultada el 17/07/2017
54. http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/marco_juridico/otros_sujetos.html
55. <http://sctj.tfjfa.gob.mx/SCJI/> . Consultada el 22/07/2017
56. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>. “LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LA SEGURIDAD PÚBLICA”. Hiram Escudero Álvarez. Consultada el 24/07/2017
57. <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19014.pdf>. “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?. Marybel Martínez Robledos. Consultada el 14/04/2017
58. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11404/10451>. “LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: MÁS ALLÁ DE LA DIVISIÓN DE PODERES”. José Luis Caballero Ochoa. Consultada el 24/07/2017
59. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454>. “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora.” José Fabián Ruíz. Consultada el 31/10/2017

* OTRAS FUENTES

60. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
61. Semanario Judicial de la Federación
62. Diccionario de la Real Academia Española
63. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano (UNAM)