

Genealogía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Juan Ángel CHÁVEZ RAMÍREZ¹

Sumario

I. *Creación y evolución.* II. *Estructura actual y elementos operativos del TFJA.* III. *Los retos actuales y futuros del TFJA.* IV. *Objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción.* V. *Las notas distintivas de la jurisdicción administrativa.*

Resumen

El presente trabajo desarrolla un análisis sistemático de la evolución histórica, configuración orgánica, atribuciones y desafíos contemporáneos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) en el orden jurídico mexicano, destacando su consolidación como órgano jurisdiccional autónomo, especializado en materia administrativa y ajeno a la estructura del Poder Judicial de la Federación. Se examina su génesis bajo la influencia del modelo francés de justicia delegada, así como su transformación institucional desde el Tribunal Fiscal de la Federación hasta su configuración vigente, a partir de diversas reformas legislativas que han ampliado progresivamente su ámbito competencial.

Asimismo, se expone de manera detallada su estructura orgánica y funcional, integrada por Salas Regionales, Salas Especializadas, Sala Superior, Junta de Gobierno y Administración, así como diversos órganos auxiliares, enfatizando la incorporación de herramientas tecnológicas y mecanismos de control institucional orienta-

Abstract

This paper presents a systematic analysis of the historical evolution, institutional configuration, powers, and contemporary challenges of the Federal Court of Administrative Justice (TFJA) within the Mexican legal system, emphasizing its consolidation as an autonomous jurisdictional body specialized in administrative matters and institutionally separate from the Federal Judiciary. It examines its origins under the influence of the French model of delegated justice, as well as its institutional transformation from the Federal Fiscal Court to its current structure, shaped by successive legislative reforms that have progressively expanded its jurisdiction.

The study further provides a detailed examination of its organizational and functional structure, composed of Regional Chambers, Specialized Chambers, the Superior Chamber, the Governing Board, and various auxiliary bodies, highlighting the incorporation of technological tools and institutional control mechanisms aimed at enhancing juris-

¹ Magistrado en Retiro de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

dos a optimizar la eficiencia jurisdiccional. En este contexto, se analiza el papel del Tribunal como instrumento de control de legalidad de los actos administrativos y como contrapeso en el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

De igual forma, se destaca su función dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, particularmente en lo relativo a su facultad sancionadora respecto de faltas administrativas graves. Finalmente, se abordan los principales retos que enfrenta el TFJA en la actualidad, relacionados con el incremento en la demanda de justicia administrativa, la modernización institucional y la garantía efectiva de una justicia pronta, completa, imparcial y accesible, conforme a los postulados constitucionales.

Palabras Clave

Jurisdicción Administrativa; Potestad Tributaria; Control de legalidad; Sistema Nacional Anticorrupción; Derecho Administrativo; responsabilidad administrativa; función jurisdiccional; Estado de Derecho.

diccional efficiency. Within this framework, the role of the Court as a mechanism for the judicial review of administrative acts and as a counterbalance to the State's taxing authority is analyzed.

Additionally, particular attention is given to its role within the National Anti-Corruption System, especially concerning its sanctioning authority over serious administrative offenses. Finally, the paper addresses the principal challenges currently faced by the TFJA, including the increasing demand for administrative justice, institutional modernization, and the effective guarantee of prompt, comprehensive, impartial, and accessible justice in accordance with constitutional principles.

Key words

Administrative jurisdiction; taxing power; judicial review; National Anti-Corruption System; administrative law; jurisdictional bodies; administrative liability; jurisdictional function; rule of law.

I. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN

Después de su creación y de una evolución dinámica que siguió el ritmo de modernización de las áreas tributarias del Estado Mexicano, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se erige hoy como el único tribunal constitucional administrativo, especializado, autónomo y fuera de la órbita del Poder Judicial de la Federación.

Desde su nacimiento como tribunal de justicia retenida, en el ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y siguiendo el modelo francés de Consejo de Estado, pasando por sus sucesivas transformaciones como Tribunal Fiscal de la Federación y más recientemente como Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

Esta Institución ha gozado de un prestigio indiscutible y creciente por la calidad de sus resoluciones, pero sobre todo por la capacidad, honorabilidad y profesionalismo de sus in-

tegrantes, desde el nivel más modesto de la carrera jurisdiccional hasta quienes ocupan las magistraturas de Sala Regional o Sala Superior.

Hablar sobre el Tribunal en nuestra actualidad, significa ocuparse de aspectos históricos que han influido con mucho énfasis en la transformación de nuestro país.

Hace casi 90 años, el entonces Procurador General de la República, quien también fungía como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, José Aguilar y Maya, el Secretario de Hacienda, Narciso Bassols García y el Presidente de la República, Emilio Portes Gil, encargaron a un grupo de notables juristas, realizar modificaciones a la Ley de la Tesorería de la Federación, haciendo énfasis en la supresión del juicio sumario de oposición, con la finalidad de crear una institución moderna, rápida y eficaz a cargo de un Tribunal administrativo, que fuera especializado e independiente.

Este grupo de notables juristas estaba integrado por Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina y Antonio Carrillo Flores, quienes consideraron que el Tribunal estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal, situación que no quebrantaba la división de poderes, ya que el modelo francés que creó a los Tribunales administrativos se basaba en una justicia delegada, es decir, éste dictaría sus sentencias sin sujetarse a la revisión de otro órgano administrativo.

Cabe recordar que en Francia el Consejo de Estado se transformó radicalmente, ya que este tenía una justicia retenida, basada en la restricción de atribuciones en materia administrativa ante el Poder Ejecutivo, debido a que se le debía proponer la solución a las reclamaciones que fueran presentadas por los ciudadanos contra la administración del Estado, sin embargo, el Ejecutivo se reservaba el poder de resolverlas.

En este sentido, la justicia retenida mantenía en el Ejecutivo la potestad máxima de resolver las controversias, aun cuando el estudio de estas se realizaba a través del Consejo de Estado como un órgano asesor especializado, ya que al interior del propio Consejo se separó una comisión contenciosa encargada de analizar los conflictos y exponer la mejor forma de resolverlos.

Posteriormente, como se mencionó inicialmente, se reconoció al Consejo de Estado como un órgano jurisdiccional, mediante la expedición de la ley de 24 de mayo de 1872, dándole a los antiguos asesores, categorías de jueces de la administración, de tal suerte que se abrió la época de la justicia delegada, es decir, el Ejecutivo delegó en estos jueces la potestad de adoptar las decisiones más adecuadas para las controversias que se presentaran contra la administración del Estado.

En nuestro país fueron Manuel Sánchez Cuen, Alfonso Cortina y Antonio Carrillo Flores, quiénes propusieron adoptar este último modelo de justicia delegada y trasladarlo, desde luego, con sus respectivas proporciones, al proyecto de Ley de Justicia Fiscal.

El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión le otorgó al entonces Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, facultades para legislar en servicios hacendarios, por lo que después de un intenso debate entre la Comisión de estudio, convencieron al entonces Presidente a promulgar el 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 siguiente.

Con dicha publicación se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y comenzó a laborar el 1° de enero de 1937.

Desde aquella época y a la fecha, el Tribunal ha transitado, cuando menos, por dieciocho sucesivas transformaciones.

De estas transformaciones, destaca la entrada en vigor del Primer Código Fiscal de la Federación, el 1° de enero de 1939, con lo que se reguló la relación entre el contribuyente y el Fisco Federal, la actividad recaudadora y los delitos fiscales, asimismo, se creó la fase contenciosa del procedimiento tributario y la organización del Tribunal Fiscal.

Posteriormente, en 1967, se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que se reestructuró su composición orgánica con el establecimiento de 7 Salas Regionales y se amplió la competencia en materia administrativa; en aquel entonces contaba con 21 Magistrados únicamente, sin embargo, no fue sino hasta el 2 de febrero de 1978 que se creó la Sala Superior del Tribunal con 9 Magistrados e inició el proceso de descentralización en Salas Regionales.

En dicha Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, se establecieron 11 Regiones, integradas cada una de ellas por una Sala, excepto en el entonces Distrito Federal, donde habría 3 Salas Regionales.

Cabe destacar que la Sala Superior del Tribunal tenía facultades para resolver los recursos de revisión en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales, elegir de entre ellos al Presidente del Tribunal, resolver las excitativas de justicia y proponer ante el Ejecutivo Federal el presupuesto para el Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se amplió la competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra 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, y se incorporó la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

Asimismo, se le proporcionaron facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

En ese mismo año, se modificó el Código Fiscal de la Federación, cambiándose el nombre de Procedimiento Contencioso Administrativo por el Juicio Contencioso Administrativo.

Tan solo siete años después de dicha reforma, el 06 de diciembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se creó la Junta de Gobierno y Administración como el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y operación de la Carrera Jurisdiccional en el Tribunal.

La Ley Orgánica previó que la Junta de Gobierno y Administración contara con autonomía técnica y de gestión; además, estableció que sería presidida por el Presidente del Tribunal e integrada por 2 Magistrados de Sala Superior y 2 de Sala Regional, contando, además, con los Secretarios Técnicos, Operativos y Auxiliares necesarios para atender los asuntos de su competencia.

Asimismo, se instituyó la facultad del citado órgano Colegiado para establecer mediante acuerdos generales, las unidades administrativas que estimara necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal y de sus órganos, de conformidad con su presupuesto autorizado.

Cabe destacar que el 10 de diciembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a dicha ley para establecer el boletín electrónico, se incorporó el juicio sumario, se distinguió el juicio en la modalidad tradicional y escrita, al haberse creado el juicio en línea y el sistema de justicia en línea.

La última y más importante transformación del Tribunal, se generó con la reforma Constitucional por la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Dicha reforma Constitucional se materializó el 18 de julio de 2016, fecha en la que se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; ambas reformas serán abordadas con mayor profundidad más adelante.

II. ESTRUCTURA ACTUAL Y ELEMENTOS OPERATIVOS DEL TFJA

Para enfrentar eficazmente estos retos, el TFJA cuenta con 53 Salas Regionales, de las cuales 47 son Ordinarias, 5 Especializadas, además de 3 Secciones de Sala Superior; un Pleno General, un Pleno Jurisdiccional y una Junta de Gobierno y Administración; una Secretaría Operativa de Administración, una Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, un Órgano Interno de Control, las áreas de Sistemas de Carrera, de Peritos, así como el Centro de Estudios en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, como instrumento de capacitación, actualización y adiestramiento permanente del personal y el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia de Justicia Administrativa.

Cabe señalar que, en el ámbito territorial, la ubicación física de la estructura íntegra del TFJA le otorga presencia física en (actualizar el dato) 29 de las Entidades que conforman el país (con la salvedad de Campeche, Nayarit y Colima), y sus facultades abarcan todo el territorio nacional, por lo que proporciona un fácil acceso a la impartición de justicia, al alcance para los particulares.

Como se mencionó con anterioridad, el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa inicialmente conocía únicamente de controversias que se suscitaban entre los contribuyentes y las autoridades fiscales, y posteriormente, esta competencia se amplió para incluir el estudio de los actos emitidos por la administración pública federal.

En relación con lo anterior, el ámbito de competencia material del Tribunal, a través de sus Salas Regionales, abarca una amplia gama de materias que se condensan en un catálogo de diversos rubros, tales como: la materia aduanera, créditos fiscales determinados, pensiones civiles, aportaciones de seguridad social, telecomunicaciones o protección al consumidor, por mencionar algunos ejemplos.

A la luz de lo anterior, dado la gran cantidad de actos cuya competencia corresponde conocer al TFJA, surgió la necesidad de crear gradualmente Salas Especializadas para analizar y resolver exclusivamente sobre la impugnación de un tipo específico de actos administrativos que, por la relevancia de su materia o por la conveniencia de garantizar criterios jurisdiccionales sólidos, ameritan de trato procesal diferenciado.

El fenómeno jurídico administrativo de crear Salas Especializadas favorece la concentración de conocimientos en una rama específica del derecho y, con ello, el estudio más profundo y a mayor detalle de los casos que le son planteados, además de que su instauración reduce los tiempos de instrucción y resolución de los juicios, favoreciendo a los gobernados en el proceso de obtención de justicia administrativa rápida y de calidad.

En cuanto a las Salas de competencia exclusiva, el Tribunal cuenta con una Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación que atiende asuntos en los que se controvierten las resoluciones emitidas por órganos reguladores de la actividad del Estado, como:

- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR);
- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF);
- Además de la legislación relacionada con el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente; entre otros actos y autoridades.

Otra Sala se Especializa en Materia de Propiedad Intelectual y tres más en Materia de Comercio Exterior.

También cuenta con una Sala Especializada en Materia de Resolución Exclusiva de Fondo, cuya premisa fundamental es fortalecer la definición judicial del fondo de las controversias sujetas a las determinaciones del TFJA, en donde las partes sólo puedan alegar cuestiones relativas al fondo, respecto de la existencia misma de la obligación fiscal, a través de un procedimiento sustentado en los principios de celeridad, oralidad, resolución sustantiva y proporcionalidad.

Así como con una Sala Especializada en Juicios en Línea, cuya competencia exclusiva atiende, más que a una materia específica, a la modalidad de tramitación virtual del juicio contencioso administrativo, por lo que instruye y resuelve asuntos que provienen de todo el país, con una amplia gama de materias, que incluyen también juicios de lesividad.

En relación con las Salas Auxiliares, estas se instituyen mediante determinación de la Junta de Gobierno y Administración para mayor celeridad en el desahogo de los expedientes; por ejemplo, en los asuntos en materia de pensiones civiles, que se encontraban radicados en sólo seis Salas Regionales que requerían de apoyo inmediato, por lo que a fin de aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales con que cuenta el Tribunal, se crearon cinco Salas Mixtas con competencia para auxiliar en el trámite y resolución de estos casos, los cuales les fueron redistribuidos y a la fecha se encuentran concluidos.

En cuanto a la estructura que se incorporó al Tribunal, como parte del surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción a nivel constitucional, se previó la creación de cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas y una Tercera Sección de Sala Superior, que inició funciones a partir del 19 de julio de 2017.

Sin embargo, ante la inminente entrada en vigor de este sistema y la falta de designación de Magistrados por parte del Senado de la República, el Tribunal hizo frente a las

circunstancias fácticas actuales, por lo que, en uso de sus herramientas normativas, dispuso la creación temporal de una Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la Ciudad de México y competencia en todo el territorio nacional.

La existencia temporal de esta Sala será la misma que el Senado emplee para designar a los Magistrados Especializados en Materia de Responsabilidades Administrativas.

En cuanto a la Tercera Sección de la Sala Superior, los Magistrados son suplidos por el Magistrado Presidente del TFJA, los Presidentes de las otras Secciones de Sala Superior, o por alguno de los Magistrados del Pleno Jurisdiccional, en orden alfabético de sus apellidos, como indica la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por otra parte, la Primera y Segunda Secciones de la Sala Superior, a diferencia de la Tercera Sección, tienen competencia para:

- Resolver juicios en materia de comercio exterior² (excepto cuando se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias);
- Resolver los juicios con características especiales en materia administrativa y fiscal;
- Emitir la sentencia interlocutoria que resuelva incidentes de incompetencia o conflictos competenciales entre Salas;
- Resolver asuntos atraídos por su interés, trascendencia o cuantía.

La integración del Pleno Jurisdiccional reúne a los diez Magistrados integrantes de la Primera y Segunda Secciones de la Sala Superior, así como al Presidente del TFJA, con competencia para:

- Resolver los juicios con características especiales (incluidos aquellos que sean de competencia especial de la Primera y Segunda Secciones);
- Establecer, modificar y suspender jurisprudencia del Tribunal;
- Resolver las contradicciones de criterios, tesis o jurisprudencias;
- Resolver las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del TFJA;
- Resolver asuntos atraídos por su interés y trascendencia o cuando su cuantía tenga un valor controvertido superior a los cien millones de pesos.

² En los supuestos previstos en el Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

En tanto que el interés económico controvertido de los asuntos en la Sala Superior, mediante el acuerdo G/29/2024 se determinó que, para efectos de la facultad de atracción, tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de \$300´000,000.00 (Trescientos millones de pesos 00/100 M.N.).

Otro Órgano integral del TFJA es el Pleno General, el cual reúne a trece Magistrados, esto es, al Presidente del TFJA, a los Magistrados integrantes de la Primera y Segunda Secciones de Sala Superior, y a los Magistrados de Sala Superior adscritos a la Junta de Gobierno y Administración, cabe señalar que éste Pleno no cuenta con atribuciones jurisdiccionales, sino que sus facultades consisten en:

- Nombrar al Presidente del Tribunal;
- Aprobar el proyecto de presupuesto del Tribunal, conforme a los techos presupuestales establecidos por el Ejecutivo Federal;
- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal, así como el Estatuto de Carrera;
- Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de las Salas Regionales, que se integrarán la JGA;
- Someter a consideración del Presidente de la República las propuestas para el nombramiento de Magistrados del Tribunal;
- Determinar las Salas Regionales que recibirán apoyo de las Salas Auxiliares;
- Presentar el diagnóstico sobre el trabajo de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades, cada cinco años;
- Ejercer las facultades residuales que no estén reservadas a otro Órgano.

En relación con la Junta de Gobierno y Administración, conviene recordar que una de las cuestiones que caracterizó a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en 2007, fue el hecho de que eximía de atribuciones de naturaleza administrativa a la Sala Superior de esta Institución, para que así pudiera dedicarse preferentemente a su potestad jurisdiccional, sin ver disminuida su calidad de órgano superior y rector del Tribunal, razón por la cual se instauró la JGA como un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones y atribuciones de naturaleza administrativa.

Su creación se apoyó en la figura del Consejo de la Judicatura establecida en el ordenamiento mexicano mediante la reforma judicial de diciembre de 1994, con el fin de que los órganos de impartición de justicia fueran relevados de buena parte de sus tareas de naturaleza administrativa, para dedicar tiempo y esfuerzos a su cometido constitucional esencial.

Así, la JGA tiene a su cargo las atribuciones de administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera jurisdiccional en el TFJA.

En ese tenor, la Junta encamina sus acciones en estas cuatro atribuciones con fines de llevar una adecuada evaluación, prevención y control de la aplicación de los recursos materiales y humanos con los que cuenta este Órgano Jurisdiccional y obtener así un máximo rendimiento en cuanto a estos, a través de atribuciones como:

- Proponer al Pleno General el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal;
- Expedir los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal;
- Aprobar la formulación del proyecto de presupuesto del Tribunal;
- Evaluar a los servidores públicos para proponer el nombramiento de Magistrados;
- Efectuar los estudios necesarios para determinar Salas Regionales, Auxiliares y Especializadas;
- Proponer el Estatuto de la Carrera al Pleno General;
- Acordar la distribución de los recursos presupuestales;
- Regular y supervisar las adquisiciones, obras y arrendamientos;
- Evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas, de informática y el Centro de Estudios Superiores en Derecho Fiscal y Administrativo, a fin de constatar la adecuada prestación de sus servicios; o
- Integrar y desarrollar el Sistema de Información Estadística, entre otras.

Ahora bien, una de las atribuciones fundamentales de la JGA es ejercer las funciones de vigilancia y, a través de ella, verificar el buen funcionamiento del Tribunal, para tal fin se ha consolidado el proceso gradual de transformación de esta tarea que surgió con el programa emergente de visitas 2008, como primera acción, en que se cambió de orientación la concepción de la visita y dejó de ser una inspección judicial que se agota en un sólo acto, para constituirse en todo un proceso, basado en la prevención.

Con ello, nació la necesidad de tener un repositorio de indicadores de la actividad jurisdiccional y administrativa, por lo que, a propuesta del suscrito, se creó el Sistema de Indicadores del Programa Emergente de Visitas (SIPEV) y el Sistema de Información Curricular. Estos ambientes virtuales permitieron:

- Homologar el proceso de visita;
- Tener acceso a un repositorio estadístico de la información mensual que las Salas generan en el Sistema Integral de Control y Seguimiento de Juicios, validada por las mismas;

- Facilitar la revisión a distancia;
- Tener un foro de comunicación directa entre visitantes y visitados.

En ese orden de ideas, el ejercicio de la atribución de vigilancia se ha llevado a cabo mediante la adopción de dos elementos esenciales:

- a) El uso de tecnologías de información y comunicaciones de frontera, para realizar la supervisión a distancia y por vía electrónica; y
- b) La interacción permanente de los Magistrados Visitadores de la Junta, con los Delegados TIC´s y los Magistrados Instructores de cada una de las Salas Regionales del país.

Parte de ello, fue la implementación del uso habitual de una herramienta informática denominada Comunidad de Control y Vigilancia Jurisdiccional (COCOVIJ), a partir del año 2010, el cual permite que Magistrados y Secretarios de Acuerdos de todo el Tribunal mantengan comunicación directa y en tiempo real, conozcan mes a mes los resultados de su actividad jurisdiccional y administrativa, puedan convalidar o corregir dicha información, sepan cuáles son las zonas de alarma que se van vislumbrando, y tengan el panorama jurisdiccional del resto de las Salas, para coadyuvar en la debida planeación y autoevaluación de su trabajo cotidiano.

Este método ha hecho posible que se puedan auditar física y electrónicamente todos y cada uno de los actos procesales de los expedientes en trámite, respecto de los 52 indicadores que se han construido para constatar la marcha regular del Tribunal, de sus Salas, de sus Magistrados y de la totalidad de los Secretarios de Acuerdos.

Adicionalmente a los beneficios de la transparencia y rendición de cuentas, se unen los avances en la modernización de la jurisdicción administrativa que el TFJA ha alcanzado y que continuarán desarrollándose como parte de su visión de futuro.

La Junta de Gobierno y Administración cuenta con una Secretaría Auxiliar, cuya principal función es ser el área de estudio, análisis y apoyo administrativo de este Órgano; por lo que tiene competencia para:

- Coadyuvar con los Magistrados integrantes de la Junta en la clasificación, control y turno de los expedientes relativos a los asuntos que deban ser sometidos a su consideración;
- Recibir la documentación de los asuntos que deba conocer la JGA, y asentarlos en los libros de actas respectivas;

- Auxiliar al Presidente del TFJA en la elaboración del orden del día de las sesiones que celebra el Órgano de vigilancia;
- Formular las actas y comunicar las decisiones de la JGA;
- Levantar y suscribir los acuerdos aprobados por la Junta, sometiéndolos a la firma del Presidente del TFJA;
- Tramitar la publicación en los órganos y medios de difusión que correspondan, de los acuerdos cuando así se disponga, realizando la compilación respectiva; entre otras.

Esta Secretaría Auxiliar cuenta además con una Unidad de Seguimiento de Visitas que entre otras funciones tiene las siguientes:

- Realizar un diagnóstico global del funcionamiento de las Salas que integran este Tribunal, con base en los resultados de las evaluaciones a distancia, las actas-informe levantadas con motivo de las visitas, las recomendaciones y observaciones producidas y los demás documentos que hayan sido originados durante el proceso de visita anterior;
- Concentrar, homologar y sistematizar la información rendida por los Magistrados Visitadores, durante el proceso de visita de manera que se facilite su consulta en caso de que así lo requiera el Magistrado Visitador de un periodo subsecuente;
- Proporcionar a los Magistrados Visitadores al inicio del proceso de visitas, los formatos, manuales o lineamientos derivados de lo dispuesto en el Reglamento de Vigilancia, que faciliten la homologación del método y clasificación de la información recopilada durante el proceso de visita;
- Verificar que los programas de trabajo planteados por los Magistrados Visitadores se hayan cumplido a cabalidad y que no hubiese quedado algún lapso o período de actividades sin labores de supervisión, visita o vigilancia;
- Proporcionar a los Magistrados Visitadores de la Junta de Gobierno y Administración, al inicio de cada proceso de visita, las peticiones o manifestaciones surgidas en el año anterior, cuyo seguimiento se encuentre pendiente.

Asimismo, el Artículo 46 del Reglamento Interior de este Tribunal define la administración como la actividad tendiente a la correcta y adecuada planeación, organización, operación y control de las diversas áreas que lo integran.

Para el cumplimiento de esta atribución, la Junta cuenta con el apoyo de la Secretaría Operativa de Administración, la cual tiene entre sus atribuciones:

1. Desarrollar los programas estratégicos para la administración de los recursos financieros, materiales y humanos del Tribunal y presentarlos oportunamente ante la JGA;
2. Vigilar la administración de recursos y el ejercicio eficiente del presupuesto;
3. Dirigir la integración del anteproyecto del presupuesto anual;
4. Dirigir, en coordinación con las unidades administrativas, la integración del anteproyecto de presupuesto anual y del calendario de gasto y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con sujeción a los criterios que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
5. Autorizar trámites de gestión presupuestaria, así como aprobar y promover el adecuado manejo de los recursos, con apego a la normatividad aplicable;
6. Evaluar la situación presupuestal y financiera del Tribunal;
7. Dirigir la ejecución de las políticas laborales y salariales;
8. Auxiliar a la Junta en procedimientos de evaluación del desempeño;
9. Vigilar la adquisición de bienes y servicios, las obras y los arrendamientos que contrate el Tribunal.

De igual manera, el Tribunal cuenta con una Secretaría Operativa de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (SOTIC) que también forma parte de la JGA, a quien le corresponde la administración de los bienes y servicios informáticos y de telecomunicaciones, que utiliza las herramientas tecnológicas que le permiten establecer medios de comunicación, colaboración orientados a mejorar la eficiencia y eficacia en las actividades cotidianas, jurisdiccionales y administrativas, así como todas aquellas estrategias, mecanismos y dinámicas que aumenten el uso racional de bienes, servicios informáticos y de telecomunicaciones.

En ese sentido, dentro de las facultades de la SOTIC se encuentran:

- Revisar y presentar a la Junta el Programa Institucional en TICs y supervisar su ejecución;
- Fijar y proponer políticas y estrategias para que todos los sistemas informáticos y soluciones digitales de comunicación e información del Tribunal se integren al Sistema de Justicia en Línea;
- Revisar y determinar acciones relacionadas con la administración de riesgos en el ámbito de TICs;
- Evaluar los requerimientos del TFJA en materia de TICs, así como el cumplimiento de las obligaciones contratadas con terceros en esta materia, entre otras.

Por otra parte, en torno al presupuesto que esta estructura requiere, se debe destacar que la suficiencia presupuestal constituye una condición indispensable para ejercer exitosamente la impartición de justicia imparcial, pronta, completa, independiente y gratuita, no sólo en este Tribunal, sino en cualquier Órgano de impartición de Justicia.

Se afirma lo anterior, porque la cantidad suficiente de recursos presupuestarios permite a los Tribunales contar con la infraestructura material y humana necesaria para satisfacer con plenitud los reclamos de la sociedad por una sana y eficaz impartición de justicia administrativa.

En ese contexto, el 72% del personal desarrolla funciones jurisdiccionales y el 28% desempeña labores administrativas.

Es importante precisar que el porcentaje de recursos financieros que se otorga al TFJA es relativamente ínfimo en relación con el que se destina a la realización de otras actividades propias del Estado, sin embargo, el Tribunal ha procurado que la infraestructura humana, tecnológica e institucional, sea la óptima para brindar a la sociedad mexicana un servicio de impartición de justicia de primer nivel.

En relación con lo anterior, es importante señalar que en el TFJA no existe ningún Magistrado o servidor público que reciba una percepción mayor que la establecida para el Presidente de la República o percepciones o prestaciones parecidas o equivalentes, por ejemplo, a las del Poder Judicial de la Federación u otros tribunales estatales o federales.

En cuanto a los resultados de la labor que realizan las Salas Regionales, estos se pueden valorar partiendo del indicador de total de sentencias emitidas, que refleja la productividad más fiable, ya que su resultado se subsume en la labor realizada por las Salas desde que se presenta la demanda en la oficialía de partes, hasta que se emite la resolución respectiva y ésta causa estado; por lo que la integración de todas las actuaciones que forman parte del expediente y las horas que se invierten en éste, arrojan con mayor objetividad la labor, el despliegue del personal y los recursos asignados a cada Sala Regional.

Es necesario precisar que el valor de una organización no proviene sólo de sus activos como el mobiliario, instalaciones, inventarios, etc., sino que vale mucho más por todo aquello que aporta a la sociedad, como su imagen, posición en el mercado o prestigio; rubros en que el TFJA ha alcanzado un amplio y sólido reconocimiento.

De esta manera, la misión del TFJA, como la del resto de los tribunales del país, está acotada y predefinida por los mandamientos del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expresa en materializar el derecho que todo individuo tiene de acudir a la jurisdicción del Estado, es decir:

- 1) Realizar el valor social del llamado derecho a la justicia a través del servicio público y gratuito de impartición de justicia;
- 2) Que los tribunales sean expeditos, o sea que no tengan rezago o cargas de trabajo insuperables, toda vez que cualquiera de esas condiciones tornaría nugatorio el citado mandato constitucional y la justicia sería denegada;
- 3) Que la impartición de justicia sea pronta, esto es que sea rápida, sin retardos, dictada dentro de plazos razonables, unas veces establecidos por la ley, y en otras ocasiones, por los propios órganos jurisdiccionales;
- 4) Que sea completa, esto significa que se debe procurar al máximo la eliminación de trabas de carácter procesal o legal que impidan a los gobernados acceder a la justicia por motivos económicos, culturales o de indefensión social o comunitaria;
- 5) Que la justicia sea imparcial, que se dicte por órganos autónomos, por jueces con garantías de independencia y métodos objetivos de elección que avalen su calidad profesional, con capacitación adecuada, actualización periódica, estabilidad, remuneración adecuada, y sujetos a regímenes claros de responsabilidades y medidas disciplinarias.

Así, la visión institucional se construye en una realidad mundial y nacional marcada por situaciones como las siguientes:

- a) Expansión creciente de las telecomunicaciones y las tecnologías de información y comunicaciones;
- b) La amplitud de las competencias jurisdiccionales, atendiendo a factores como la globalización de la economía y el comercio; la suscripción acelerada de tratados y convenciones supranacionales que impactan el orden jurídico interno;
- c) La reiterada demanda nacional de justicia rápida y eficaz, con elementos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública; y
- d) El fortalecimiento de la capacidad de defensa de los gobernados, con mejores prácticas que faciliten el acceso a la impartición de una justicia administrativa con altos estándares de calidad.

III. LOS RETOS ACTUALES Y FUTUROS DEL TFJA

En la actualidad, sobre esta Institución descansan tres de las tareas más íntimamente vinculadas con un desempeño exitoso del gobierno de la República: la contención y regulación jurisdiccional del ejercicio de la potestad tributaria que compete a la Federación; la certificación y legalidad de los actos administrativos de la Administración Pública Federal, Cen-

tralizada y Descentralizada, y, en cuanto opere integralmente el Sistema Nacional Anticorrupción, la facultad sancionatoria que castigue las irregularidades administrativas graves cometidas por servidores públicos o empresas o particulares involucrados en dichos actos.

1. La contención y regulación jurisdiccional del ejercicio de la potestad tributaria que compete a la Federación

En nuestro sistema jurídico el fundamento de la potestad tributaria radica en el poder o imperio del Estado, nacido de sus propias instituciones creadas por el pueblo en su beneficio, el cual es ejercido a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En ese sentido, la potestad tributaria hace referencia a la facultad o posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones respecto de personas o bienes que se hallan en su jurisdicción, lo anterior, con el fin de realizar sus funciones propias, siendo ejercidas únicamente por el mandato de la ley.

Ello cobra relevancia, ya que el Poder Legislativo es el titular de la potestad tributaria, al ser el órgano constitucionalmente facultado para crear leyes, las cuales serán éstas donde deben establecerse las contribuciones correspondientes; mientras que, al Poder Ejecutivo, le compete la aplicación de estas.

Por lo que respecta a nuestra Constitución Política y atendiendo a que la potestad tributaria es dada al Estado por el pueblo para su beneficio, se plasmó en la fracción IV del Artículo 31, la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público en los distintos órdenes de gobierno, de forma proporcional y equitativa.

En ese orden de ideas, los instrumentos para asegurar que la administración financiera y tributaria del Estado no abuse de su posición de privilegio en las relaciones jurídicas tributarias, pueden resumirse en:

- 1) La regulación precisa y por ley, de las prerrogativas administrativas para actuar a favor del interés público que representa, y limitadas por los derechos constitucionales de los ciudadanos; y
- 2) Un diseño de la jurisdicción contencioso administrativa ágil, eficaz, y no costosa, como freno inmediato a los posibles excesos de la administración respecto de sus atribuciones legales.

La facultad del Congreso para establecer tribunales de lo contencioso administrativo se incorporó al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la adición de la letra H a la fracción XXIX del Artículo 73. Con lo que se otorgó competencia al Tribunal para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, entre ellas diversos asuntos de carácter tributario.

De ahí que este Órgano, atendiendo a la propia competencia prevista en su Ley Orgánica, se ocupa de conocer principalmente de aquellos asuntos donde se determine la existencia de una obligación tributaria, se niegue la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado, y en general, aquellas resoluciones que causen un agravio al particular distinto respecto de esa materia.

Así, se puede observar que una gran parte de la competencia del Tribunal comprende lo relacionado con la obtención de recursos económicos del Estado y la administración de éstos, siempre con motivo de las relaciones suscitadas entre el Estado y los contribuyentes.

Aquí es importante tener en cuenta que, en relación con la participación del TFJA en la contención y regulación jurisdiccional, del total de las sentencias definitivas dictadas de enero a septiembre de 2018, en el 70.5% de los casos se declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas contra un 29.5% en los que reconoció su validez.

En esa tesitura, resulta más que evidente lo trascendente de la labor del Tribunal, como contrapeso en la relación de supra a subordinación entre gobernantes y gobernados, en beneficio del orden público y del interés social, a través del procedimiento contencioso administrativo.

2. Certificación y legalidad de los actos administrativos de la Administración Pública Federal, Centralizada y Descentralizada

La competencia del Tribunal es de tipo abierta, pues de conformidad con las leyes que rigen su organización y procedimiento, se advierte que el órgano jurisdiccional conoce de una variada serie de actos y normas que emite la administración pública federal, tanto centralizada y descentralizada, que inciden en la esfera de los particulares, realizando en última instancia, un control de legalidad de estos actos.

Partiendo de la base de que el derecho administrativo comprende, entre otras cuestiones, la organización y estructura del sector del Estado en que recae la función administrativa, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede ser entendida desde dos puntos de vista, uno formal, al ser determinada su competencia por los órganos que realizan la función administrativa y dirigida específicamente a corroborar la legalidad de sus actos; o material, al estar determinada a partir de un criterio objetivo, intrínsecamente vinculado a la naturaleza de la función administrativa, con independencia del órgano que emita el acto, pues podría pertenecer a cualquiera de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial.

Así tenemos que, como parte de su competencia administrativa no tributaria, el Tribunal conoce entre otros asuntos, de los decretos y acuerdos de carácter general, cuando

éstos sean autoaplicativos o se controviertan con motivo de su primer acto de aplicación; aquellas resoluciones dictadas en materia de pensiones y demás prestaciones con cargo al ISSSTE; las originadas en materia de contrataciones de obra pública, responsabilidades administrativas de servidores públicos, así como aquellas resoluciones donde se niegue la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

Si bien es cierto el Tribunal se ubica en sede administrativa, ello no se traduce en una subordinación a las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal, pues los magistrados del órgano jurisdiccional gozan de total independencia para fijar la litis, recibir y desahogar probanzas, escuchar los alegatos de las partes y dictar sus sentencias con plena autonomía.

Cabe señalar que, el costo-beneficio del funcionamiento del Tribunal es sumamente redituable: en lo que concierne a su contribución al mantenimiento de la paz social con impartición de justicia veraz, consistente y sólida; en el impacto que su desempeño tiene en un cúmulo de recursos económicos en entredicho, que representan varios puntos del PIB nacional y que no están ni en las arcas de la Federación, ni en los bolsillos de los particulares; y, en el presente y futuro cercano, por la importancia que tendrá para la credibilidad y eficacia del SNA.

3. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene un papel preponderante en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Como ya se comentó, mediante decreto publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, se creó a nivel constitucional el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para fiscalización y control de recursos públicos.

El Sistema Nacional Anticorrupción es un mecanismo que coordina distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno que tienen la responsabilidad de promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el quehacer público. Este Sistema fue creado para que dichas instituciones puedan trabajar más eficazmente en la prevención, investigación, detección y sanción de las faltas administrativas o los delitos relacionados con hechos de corrupción; así como en la vigilancia y control de la forma en que las demás instituciones del gobierno ejercen los recursos públicos que se les asignan.

IV. OBJETIVO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El objetivo principal del SNA es la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas y hechos del SNA, a través del Comité Coordinador, el cual establecerá las bases para la efectiva conjugación de los esfuerzos llevados a cabo por distintas instancias públicas, tanto a nivel nacional como local. Por su parte, cada entidad federativa deberá crear un Sistema Local Anticorrupción que unifique esfuerzos con la federación en el combate a la corrupción. Todo ello, bajo la perspectiva de que la corrupción es un acto de alto riesgo y bajos rendimientos para el régimen democrático y la economía del país.

1. Sistema Nacional Anticorrupción en las Entidades Federativas

En el Artículo 116 Constitucional se determina el deber de que las constituciones y leyes de los estados instruyan la instalación de tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo el dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; el imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por incurrir en responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con ese tipo de faltas, 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 estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

2. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción

El Constituyente determinó reformar el Artículo 73, fracción XXIX-H, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, además de la facultad para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, la competencia 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 para 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.

Posteriormente, el 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Asimismo, en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto antes citado, se estableció que la Ley General de Responsabilidades Administrativas entraría en vigor al año siguiente de la publicación del referido órgano de difusión, es decir, a partir del 19 de julio de 2017.

En tanto que en el antepenúltimo párrafo del Artículo Quinto Transitorio se previó la creación de cinco Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En los Artículos 11, 13 y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se prevé la existencia y composición de la Tercera Sección de la Sala Superior, que tendrá competencia en materia de responsabilidades administrativas, la cual se conformará por tres Magistrados de Sala Superior.

Mientras que conforme al numeral 38 de la referida Ley Orgánica, las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos, e impondrán sanciones a los servidores públicos y particulares, relacionadas con las mismas, además de fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales, y dictar las medidas preventivas y cautelares correspondientes.

También deberán conocer de los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos, que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; las que nieguen la indemnización o que por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado; de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, y de 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.

3. *Función Sancionatoria del TFJA*

La función sancionatoria del Tribunal, tratándose de aquellas faltas administrativas graves cometidas por servidores públicos y particulares, no debe concluir en la emisión del fallo condenatorio respecto del servidor público sujeto a un procedimiento administrativo, sino que dicha función debe extenderse a que los elementos encontrados durante la investigación del asunto, así como aquellos que obren como prueba y se hayan desahogado en el expediente respectivo, sirvan de base para que, de ser el caso, se determine la existencia de otros actores involucrados y el tipo de responsabilidad administrativa que pudiese decretarse, lo anterior con la participación de las autoridades correspondientes.

V. LAS NOTAS DISTINTIVAS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Desde su creación, el Tribunal ha transitado por diversas etapas, algunas de ellas más importantes que otras, en virtud de los grandes avances que se han representado en el desarrollo de su función jurisdiccional, es por ello que, en el presente apartado, se hará un breve análisis de las transiciones más sobresalientes de su evolución.

Como se ha reseñado con antelación, con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal publicada el 31 de agosto de 1936, fue creado el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que estaba constituido a semejanza del Consejo de Estado Francés, dado que también se encontraba formalmente adscrito al Poder Ejecutivo, sin embargo a diferencia del Consejo, el Tribunal surgió como un organismo de justicia delegada, pues desde un inicio estaba facultado para dictar sus fallos con absoluta independencia de las autoridades a las que juzgaba.

Este ordenamiento y el Código Fiscal de la Federación que lo sustituyó, expedido el 30 de diciembre de 1938, regularon la forma de tramitar el proceso, que se regía bajo los principios de oralidad, concentración y ausencia de recursos ordinarios, dado que sólo el particular tenía a su disposición el juicio de amparo para combatir el fallo; es de destacar que hasta ese momento, la competencia material de dicho órgano se limitaba al conocimiento de asuntos exclusivamente en materia fiscal, incluidos el juicio de lesividad y las controversias en las que se impugnara alguna resolución negativa ficta.

No pasa inadvertido mencionar, que desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación fue calificado de inconstitucional, por los que consideraban que el juicio de amparo era la única vía en la que se podía ejercer el control de legalidad, sobre la actuación de la administración pública; pues no debe soslayarse que al expedirse la Ley de Justicia Fiscal y el citado Código, no existía Artículo alguno en la Constitución que hiciera alusión a los tribunales de lo contencioso administrativo, sino que fue hasta el 30 de diciembre de 1946, que mediante Decreto de reforma se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, del Artículo

104 Constitucional, en el que se reconoció de manera implícita la existencia de tribunales administrativos fuera de la esfera del Poder Judicial.

De manera que, una nueva etapa del Tribunal, comenzó el 19 de enero de 1967, fecha en la que fueron publicados el nuevo Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal, cuya entrada en vigor data del 1 de abril de ese año, por lo que a partir de ese momento, las atribuciones y la estructura de dicho órgano quedaron contenidas en este último ordenamiento, mientras que las disposiciones sustantivas y procedimentales fueron establecidas en el Código de referencia, en el cual ya se contemplaba un capítulo de recursos entre los que se encontraba el de reclamación, por medio del cual las partes podían inconformarse con los acuerdos de trámite (admisión de demanda, desechamiento de ésta o de alguna prueba), mientras que en relación con la sentencia definitiva, era el recurso de queja el único medio ordinario que podía interponer el particular, por violación a la jurisprudencia emitida por el propio Tribunal, en tanto que la autoridad podía interponer ésta o el recurso de revisión, que era substanciado por el Pleno de dicho órgano y, en caso de que la autoridad estuviera inconforme con esta última resolución, podía impugnarla a través del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debiendo tratarse en ambos casos de un asunto de importancia y trascendencia, o en el que la cuantía fuera superior a quinientos mil pesos.

Asimismo, y con la ampliación de atribuciones, se hizo posible que ante el Tribunal se impugnaran algunos actos definitivos de naturaleza administrativa, específicamente los relacionados con las pensiones civiles y militares a cargo del erario, los relativos a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, así como los asuntos de responsabilidades de servidores públicos, en términos de lo establecido en el Artículo 22 del referido ordenamiento.

De manera consecuente a la aparición de la citada Ley Orgánica, el 25 de octubre de 1967, se reformó de nueva cuenta el Artículo 104 de la Constitución, adicionándole un párrafo en el que se reconocía, plena autonomía jurisdiccional a los tribunales de lo contencioso administrativos, separándolos así por completo del Poder Ejecutivo.

Es a partir de este momento que se reconoce al Tribunal Fiscal de la Federación como un verdadero órgano jurisdiccional dotado de autonomía, lo que motivó a que también se reformaran la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo, a efecto de establecer que el amparo directo sería el medio extraordinario de defensa, a través del cual los particulares podrían controvertir sus fallos.

Más tarde, el 31 de diciembre de 1981 fue publicado el Código Fiscal de la Federación, que en su Título VI regulaba todo lo relativo a la tramitación del juicio contencioso adminis-

trativo, mismo que dejó de tener el carácter de oral para pasar a ser escrito, dado que se suprimió la audiencia de pruebas y resolución (en la que se leían la demanda y la contestación, se desahogaban las pruebas y las partes podían formular verbalmente sus alegatos, para que finalmente el Magistrado pronunciara la sentencia), prevista en los ordenamientos que le antecedieron; para quedar integrado el desahogo de los medios de convicción dentro de la etapa postulatoria del proceso, hecho lo cual el Magistrado Instructor debía formular el proyecto de resolución dentro de los treinta días siguientes al cierre de instrucción, mismo que podía ser aprobado por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la Sala.

Ahora bien, este Código no sólo modificó la forma en que se tramitaba el juicio contencioso administrativo, sino que también transformó al Tribunal Fiscal de la Federación en un órgano con plenitud de jurisdicción, al facultarlo para dictar sentencias para efectos, es decir, aquellas que no sólo se limitan a declarar la nulidad del acto impugnado en el juicio, sino que además pueden ordenar a la autoridad que realice diversos actos o a iniciar un procedimiento, a efecto de restituir al gobernado en el goce de sus derechos, lo cual debe cumplir en el plazo de cuatro meses. En este punto no pasa inadvertido mencionar que, algunos grupos minoristas aseguran que el Tribunal aún no se constituye como un órgano de plena jurisdicción, toda vez que carece de la fuerza coercitiva para hacer cumplir sus fallos, dependiendo del Poder Judicial de la Federación, para ello.

Ahora bien, de manera paralela a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del 15 de diciembre de 1995 en la que se estipularon las materias específicas de las que conocería la Sala Superior (Tratados Internacionales y materia de comercio exterior), se realizó una adición al Código Fiscal de la Federación, instituyéndose el recurso de apelación dentro del juicio de nulidad, como un medio ordinario de defensa con que contaban las autoridades para impugnar las sentencias definitivas emitidas por las Salas Regionales, así como aquellos actos en los que se decretara o negara el sobreseimiento, cuando la cuantía del asunto superara el equivalente a doscientas veces el salario mínimo elevado al año, se considerara de interés y trascendencia, y hubiera sido emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o tuviera relación con las materias de responsabilidades de servidores públicos o de aportaciones de seguridad social, pudiendo también impugnarse las violaciones de procedimiento que trascendieran al sentido de la sentencia combatida. Es importante señalar que el recurso de apelación tuvo una breve existencia, dado que fue suprimido mediante Decreto publicado el 30 de diciembre de 1996.

Por otra parte, con la reforma a la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se cambia por primera vez la denominación de esta Ins-

titución, para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dotándolo además de facultades para conocer de los juicios en los que se impugnaran resoluciones emitidas con sustento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual afianzó su carácter de órgano encargado de vigilar la legalidad de la actuación de la administración pública federal.

Ya erigido como un órgano de control de legalidad de los actos administrativos, fue adoptando lineamientos de estudio y constituyendo criterios que definían su actividad y la forma en que la ejercía, uno de los más sobresalientes es la forma en que analiza la competencia, cuyo estudio es incluso oficioso; por lo que dicho Órgano, en primer lugar, verifica si la autoridad tiene competencia para dictar la resolución impugnada, o bien, si hay ausencia total de fundamentación o motivación de ésta en el acto combatido; aunado a ello, y si bien es cierto, que el estudio de la competencia es de orden público y se realiza de manera oficiosa, ello no implica que al resultar fundado algún argumento en torno a ésta, el Tribunal quede eximido de analizar otros agravios (de fondo o forma) que le pudieran otorgar al promovente una nulidad más benéfica, en tal virtud, el juzgador deberá privilegiar el análisis de tales argumentos; estas cuestiones quedaron plasmadas tanto en el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *"COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE ANALIZARSE EN TODOS LOS CASOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA"*³, como en el emitido por la Primera Sección de la Sala Superior de este Tribunal, de título: *"PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO.- INTERPRETACIÓN DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"*⁴.

En estrecha relación con lo anterior, se destaca el análisis de los requisitos legales de fundamentación y motivación, los cuales incluso están elevados a nivel constitucional, pues para que una autoridad válidamente ejerza actos de molestia sobre los particulares, lo deberá hacer mediante un documento que cumpla con tales requisitos. Es así que la tesis del Pleno Jurisdiccional de este Tribunal, de rubro: *"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS"*⁵, menciona qué elementos deberá tener una resolución para considerarse legal por cuanto a estos aspectos, siendo los siguientes: a) citar los cuerpos

³ Tesis 2a./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 345.

⁴ Tesis VII-J-1aS-147, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, año V, núm. 49, agosto de 2015, p. 54.

⁵ Tesis VIII-J-SS-46, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Octava Época, año II, núm. 15, octubre de 2017, p. 24.

legales y preceptos que otorgan competencia o facultades; b) precisar la porción normativa específicamente utilizada (incisos, subincisos, fracciones), y c) expresar las razones, o circunstancias que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en los supuestos jurídicos previstos como fundamento, elementos sin los cuales, esa resolución carecería de la presunción de validez de la que gozan todos los actos.

Sin duda, otro de los criterios que han marcado tendencia en el contencioso administrativo, es el relativo a la valoración de las pruebas, en el cual se estatuyó la libertad del juzgador para hacerlo, sin que tal condición implicara una arbitrariedad, por el contrario, se efectúa siguiendo las reglas del raciocinio, así como las máximas de la experiencia; de tal manera que, el juzgador deberá valorarla sobre elementos objetivos (según el valor que le asigne la norma a cada probanza), con la aplicación estricta de las reglas de la sana crítica, debiendo justificar y fundar, las razones por las cuales otorga determinado valor, con base en la apreciación conjunta y armónica de la prueba esencial, esto quedó plasmado en la Tesis emitida por el Poder Judicial de la Federación: *“SISTEMA DE LIBRE VALORACIÓN DE LA PRUEBA. DEBE ATENDER A LAS REGLAS DE LA LÓGICA Y A LAS MÁXIMAS DE LA EXPERIENCIA”*⁶.

Es de recordar que, hasta este momento, el Tribunal únicamente conocía de la legalidad de los actos, sin que pudiera analizar, ni siquiera de manera indirecta, los conceptos de impugnación en los que las partes señalaran como inconstitucional, la norma en que se sustenta el acto combatido, pues tales agravios eran calificados como inoperantes.

Fue hasta el 10 de junio de 2011, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactaron directamente en la administración de justicia federal, la primera de ellas abarcó fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano fuera parte; mientras que la segunda, en íntima relación con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Las reformas constitucionales antes referidas generaron la impostergable necesidad de profundizar en el estudio de los tratados internacionales en los que se reconocen derechos humanos y en que el Estado mexicano fuera parte, con miras hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual, ello en virtud de los antecedentes que le dieron origen, a saber:

⁶ Tesis I.4o.A.40 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 59, octubre de 2018, t. III, p. 2496.

La sentencia de 23 de noviembre de 2009, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Radilla Pacheco, Fernández Ortega y Otros, y Rosendo Cantú y Otra, vs. México). Estableciéndose fundamentalmente lo siguiente:

- Que el 25 de agosto de 1974, elementos del Ejército Mexicano, desaparecieron forzosamente al señor Rosendo Radilla Pacheco, en el marco de un contexto sistemático de numerosas desapariciones forzadas de personas. Asimismo, el propio Estado reconoció, por una parte, que el señor Radilla Pacheco fue privado ilegal y arbitrariamente de su libertad por un funcionario público y, por otra, que México incurrió en una demora injustificada en las investigaciones llevadas a cabo por estos hechos;
- De este modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que el Estado Mexicano era responsable de la violación a los Artículos 3, 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el Artículo 1.1 de dicho tratado y con los Artículos I y XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas;
- Además, declaró la responsabilidad del Estado Mexicano, en perjuicio de los familiares del señor Radilla Pacheco, por la falta de respuesta judicial para esclarecer los hechos del caso y porque se extendió la competencia del fuero castrense a delitos que no tenían estricta conexión con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense;
- Finalmente, la Corte Interamericana determinó que el Estado Mexicano incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los Artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, debido a la incompleta tipificación del delito de desaparición forzada de personas en el Código Penal Federal.

En cumplimiento a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió un Acuerdo del Tribunal Pleno dentro del expediente Varios 912/2010, mediante el cual expuso las obligaciones concretas del Estado mexicano, y en particular, del Poder Judicial de la Federación, a raíz de la Sentencia emitida en el caso Radilla Pacheco.

Mediante dicho fallo, la Corte manifestó que el Poder Judicial estaba obligado a ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, y que para ello, debía tener en cuenta el marco del Artículo 1o. de la Constitución mexicana, el

cual, a partir de la reforma de 2011, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Además, en el mencionado Acuerdo se indicó que las decisiones de la Corte Interamericana con respecto a México, y en particular la sentencia emitida en el caso Radilla Pacheco, debían ser obligatorias para todos los órganos del Estado en sus respectivas competencias.

Siendo así que, a partir del 10 de junio de 2011, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con facultades para tutelar los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, lo que realiza a través del llamado control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad.

Esto representó un nuevo paradigma en el sistema jurídico mexicano, ya que anteriormente sólo los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, podían analizar la constitucionalidad de los actos materialmente legislativos, a través de vías específicas, como el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad, lo que en la teoría se conoce como control concentrado; mientras que a partir de la reforma en comento, los jueces ordinarios no pertenecientes a ese Poder, quedaban facultados para realizar el análisis de la constitucionalidad de las normas secundarias invocadas por las partes, o bien, de aquellas que se deban aplicar para resolver los asuntos de su competencia, a efecto de emitir sentencias que respetaran los derechos humanos.

Así, la facultad con que cuenta el Tribunal en la materia fue reconocida a través de diversos criterios jurisprudenciales emitidos por Poder Judicial de la Federación (dentro de los más ejemplificativos se encuentran las tesis cuyos rubros son: *"CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"*⁷; *"DERECHOS HUMANOS. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO QUE ESTÁN OBLIGADOS A REALIZAR LOS JUZGADORES, NO LLEGA AL EXTREMO DE ANALIZAR EXPRESAMENTE Y EN ABSTRACTO EN CADA RESOLUCIÓN, TODOS LOS DERECHOS HUMANOS QUE FORMAN PARTE DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO"*⁸ y *"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO (CONTROL DIFUSO). EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PUEDE EJERCERLO, NO SÓLO RESPECTO DE LAS NORMAS QUE REGULEN SU ACTUACIÓN, SINO DE TODAS LAS NORMAS GENERALES QUE LE CORRESPONDA APLICAR PARA RESOLVER LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA"*)⁹, en tales criterios se han esta-

⁷ Tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, t. I, p. 984.

⁸ Tesis VI.1o.A. J/18 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, t. III, p. 2438.

⁹ Tesis I.6o.A.5 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, junio de 2013, t. 2, p. 1253.

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

Por tanto, una vez satisfechos los requisitos señalados, las Salas Regionales, las Secciones o el Pleno Jurisdiccional del Tribunal podrán realizar el ejercicio de análisis de constitucionalidad de la norma secundaria, para lo cual deberán seguir los pasos que ha establecido el Tribunal Supremo de la Nación en la jurisprudencia “*CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO*”¹⁰, y que el propio Tribunal ha desarrollado en algunos criterios, tales como el siguiente: “*CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. METODOLOGÍA PARA LA INAPLICACIÓN DE NORMAS LEGALES EN EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA*”¹¹, estas tesis mencionan que, primeramente, se deberá realizar una interpretación conforme en sentido amplio, es decir, se analizará la norma en estudio a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; mientras que, en caso de existir varias interpretaciones posibles, se procederá a realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la que partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, se deberá preferir la interpretación que hace a la norma cuestionada, acorde con los derechos humanos, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de éstos.

Si del análisis en cuestión, se advirtiera que no es posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio o estricto, por ser insalvable el vicio de inconstitucionalidad del que adolece la norma secundaria sujeta a contraste, el órgano jurisdiccional podrá de-

¹⁰ Tesis 1a./J. 4/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, t. I, p. 430.

¹¹ Tesis VII-J-2aS-50, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, año IV, núm. 37, agosto de 2014, p. 46.

terminar la inaplicación del precepto en estudio, pero única y exclusivamente para ese caso en concreto, pues el pronunciamiento de constitucionalidad que al efecto realice el Tribunal, de ninguna manera podrá tener efectos generales, por no tener competencia originaria para ello, determinación que de llegar a tomarse, impactará en la resolución del juicio, pues con tal declaratoria automáticamente la resolución impugnada adolecerá de un vicio en la fundamentación, al sustentarse en un precepto que es inaplicable por ser violatorio de derechos humanos.

Es de resaltar que, en el caso de que el juzgador no advierta violación alguna a los derechos humanos, será suficiente con que así lo mencione para que se estime que realizó el estudio de control difuso y respetó el principio de exhaustividad de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, pues ello implicaría realizar un estudio de control directo de la constitución, para lo cual no está facultado, al ser competencia exclusiva de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Ya con estas facultades, el Tribunal dio un gran paso en la impartición de justicia, pues analiza la legalidad de los actos que se someten a su jurisdicción, partiendo del respeto a los derechos humanos.

Continuando con el presente análisis, el 18 de julio de 2016, el Tribunal transitó hacia una renovación institucional, en la que no únicamente se vio involucrado su cambio de denominación a Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sino que a partir de este momento adquirió una doble naturaleza, dado que sin perder el carácter de órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal, pasó a formar parte del Sistema Nacional Anticorrupción, quedando así facultado para imponer sanciones administrativas tanto a particulares como a servidores públicos de alto nivel jerárquico, cuando las conductas atribuidas fueran consideradas como graves; así como para determinar la responsabilidad resarcitoria de los daños y perjuicios causados al erario, derivados del ejercicio indebido de recursos públicos federales.