



TEJA

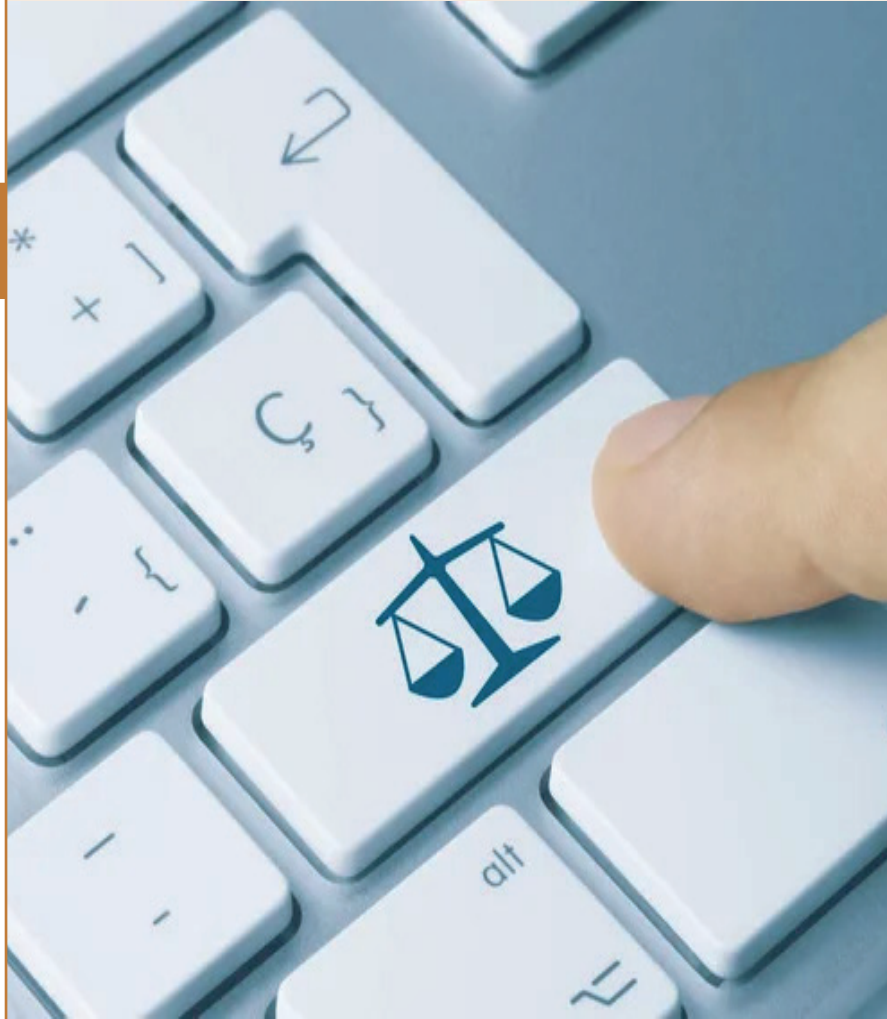
TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

REVISTA de
Investigación Jurídica
Praxis
de la Justicia Fiscal y Administrativa

Revista Núm. 39 • enero - julio de 2026

Escriben:

- ▶ Ariadna Camacho Contreras
- ▶ Juan Ángel Chávez Ramírez
- ▶ Luis Enrique Barrios Islas
- ▶ Henry Guzmán Rivera
- ▶ Walter Yared Limón Magaña
- ▶ Luis Salvador Contreras López y Mary Laura López Lozano
- ▶ Jesús Zúñiga González
- ▶ Patricio de Jesús Sandoval Aguilar
- ▶ Pedro Alejandro Ferral Cid
- ▶ Julio Daniel Carbajal Smith
- ▶ Ariadne Ochoa Leytte
- ▶ Nykolas Bernal Henao



Centro de Estudios
Superiores en materia
de Derecho Fiscal
y Administrativo

9
Años
Justicia y
Compromiso Social



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Directorio

Mag. Doctor José Ramón Amieva Gálvez

Presidente del
Tribunal Federal de Justicia Administrativa

JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

Mag. Ariadna Camacho Contreras

Mag. Ludmila Valentina Albarrán Acuña

Mag. Carlos Humberto Rosas Franco

Mag. Miguel Carrasco Hernández

Comité Editorial Externo

Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa

Dr. Jorge Albertsen, Dr. Javier Barnés, Dr. Luis José Béjar, Dr. José Antonio Caballero, Dr. José Luis Caballero, Dr. Juan Carlos Cassagne, Dr. Juan Cianciardo, Dr. Oscar Cuadros, Dr. Guillermo Tenorio, Dr. Pablo Gutiérrez, Dr. Carlos Hakansson, Lic. Fauzi Hamdan, Dr. José Antonio Lozano, Dr. Henry Mejía, Dr. José Antonio Moreno, Dr. Javier Pérez, Dr. Carlos del Piazso, Dr. Jaime Rodríguez-Arana, Dr. José Roldán, Dr. Javier Saldaña, Dr. Alfonso Santiago, Dr. Jaime Orlando Santofimio, Dr. Rubén Spila, Dr. Fernando Toller, Dr. Rafael Valim.

Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo

Dr. Sergio Flores Navarro
Director General

Mtro. Mauricio Estrada Avilés
Director de Difusión

Lic. Dulce María Castro Robelo
Subdirectora de Diseño

Lic. Angélica Montserrat Alvarado Ventura
Apoyo de Servicios Administrativos

Lic. Stephany Janet Martínez Carrillo
Técnica Administrativa

Porcentaje de trabajos rechazados

Para este número fueron rechazados el 6% de los trabajos presentados.

2026

Publicación editada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con domicilio en Avenida México 710, Piso 6, Col. San Jerónimo Lídice, Alcaldía Magdalena Contreras, C. P.10200, Ciudad de México, www.tfja.gob.mx.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, la comunicación pública y distribución de los contenidos y/o imágenes de la publicación, incluyendo almacenamiento electrónico, temporal o permanente, sin previa autorización que por escrito expida el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

ISSN: 2007-3755



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Contenido

Justicia Administrativa

Mujeres en la Justicia Administrativa: Historia, presencia y transformación.....	7
<i>Ariadna Camacho Contreras</i>	
Genealogía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ...	12
<i>Juan Ángel Chávez Ramírez</i>	
Simplificación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa	41
<i>Luis Enrique Barrios Islas</i>	

Derecho Administrativo

La Fiscalización Superior de los fondos federales en México, ¿una facultad exclusiva de la Federación o concurrente?	61
<i>Henry Guzmán Rivera</i>	
El Big Brother de la seguridad pública: La video vigilancia y la protección de datos personales en México	83
<i>Walter Yared Limón Magaña</i>	

Derecho Fiscal

Interpretación de la LIGIE en la clasificación de bebidas de la subpartida 2202.10	97
<i>Luis Salvador Contreras López y Mary Laura López Lozano</i>	
CFDI falsos: Estudio jurídico sobre su naturaleza, regulación y tratamiento a la luz de la Reforma Fiscal 2026 y del Código Fiscal de la Federación	109
<i>Jesús Zúñiga González</i>	

Origen y objetivo de la Reforma al Código Fiscal de la Federación para 2026 conforme a lo planteado por el Poder Ejecutivo Federal.....	121
<i>Patricio de Jesús Sandoval Aguilar</i>	
Facturación falsa frente a la proporcionalidad como principio constitucional.....	133
<i>Pedro Alejandro Ferral Cid</i>	
Artículo de Opinión	
Comercio exterior, ¿siempre internacional?	147
<i>Julio Daniel Carbajal Smith</i>	
La disponibilidad permanente como forma de trabajo invisible en las organizaciones contemporáneas	149
<i>Ariadne Ochoa Leytte</i>	
Salud mental en la era digital: Desafíos y estrategias para una convivencia saludable con la tecnología	161
<i>Nykolas Bernal Henao</i>	

Mujeres en la Justicia Administrativa: Historia, presencia y transformación

Ariadna CAMACHO CONTRERAS¹

I. CUANDO LA JUSTICIA TENÍA UN SOLO ROSTRO

Hablar de las mujeres en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) este 8 de marzo no es un gesto retórico ni una cortesía institucional. Es revisar con honestidad quién ha tenido el poder durante casi nueve décadas, cómo se ha ejercido y por qué las mujeres, aun estando presentes desde los primeros años de vida del Tribunal, permanecieron durante tanto tiempo al margen de los espacios donde realmente se decide.

Aunque el Tribunal fue creado en 1937, no fue sino hasta 1947 cuando una mujer pudo ocupar una magistratura: Dolores Heduán Virués, pionera solitaria en una estructura que, simplemente, no había sido diseñada para abrirse a ellas. Su llegada no inauguró una etapa de paridad. Más bien evidenció una realidad que tardaría décadas en cambiar: en el Tribunal las mujeres podían estar, pero no necesariamente decidir.

La Presidencia ha sido otra expresión clara de esa desigualdad histórica. En casi nueve décadas, solo cuatro mujeres han dirigido el Tribunal: Margarita Lomelí Cerezo (1971, 1972 y 1983), Alma Gianina Isabel Peralta Di Gregorio (1995), María Guadalupe Aguirre Soria (2000 y 2001) y María del Consuelo Villalobos Ortiz (2004 y 2005). Cuatro presidencias femeninas frente a más de treinta masculinas. Cuatro voces en casi noventa años. La desproporción no es menor: ayuda a explicar por qué durante tanto tiempo la vida institucional del Tribunal se construyó desde una mirada predominantemente masculina.

La Sala Superior, corazón jurisdiccional del Tribunal, refleja el mismo patrón. Desde su reorganización en 1978 y hasta 2025, apenas quince mujeres hemos formado parte de su integración: Margarita Lomelí Cerezo, Alma Peralta Di Gregorio, María Guadalupe Aguirre Soria, María del Consuelo Villalobos Ortiz, Silvia Eugenia Díaz Vega, Olga Hernández Espíndola, Nora Elizabeth Urby Genel, Magda Zulema Mosri Gutiérrez, Luz María Anaya Domínguez, Natalia Téllez Orozco y, más recientemente, Ludmila Valentina Albarrán Acuña, Selene Cruz Alcalá y la que suscribe.

¹ Magistrada de Sala Superior integrante de la Junta de Gobierno y Administración en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, cuenta con estudios de Maestría en la Universidad de Southwestern Law School en Los Ángeles, California y en la Universidad Nacional Autónoma de México; se ha especializado en temas de Justicia Alternativa, Derecho Constitucional, Administrativo y Fiscal.

Esto significa que, durante décadas, cerca del 80% de quienes definieron los criterios más relevantes del Tribunal fueron hombres. Las mujeres estuvieron presentes, sí, pero rara vez en la conducción de la institución.

II. CUANDO ELLAS PRESIDERON: LIDERAZGOS QUE TRANSFORMARON AL TRIBUNAL

La escasez de mujeres en la Presidencia no significa carencia de impacto. Por el contrario, cada vez que una mujer ha encabezado el Tribunal, su gestión ha dejado transformaciones concretas.

Margarita Lomelí Cerezo, la primera presidenta, consolidó la entonces Comisión de Gobierno y Administración, antecedente directo de la actual Junta de Gobierno y Administración. Durante su encargo se reorganizó el Archivo General del Tribunal y amplió el edificio de Varsovia 7, lo que permitió mejorar la estructura administrativa y operativa de la institución.

Alma Gianina Isabel Peralta Di Gregorio impulsó una etapa de modernización administrativa importante: introdujo sistemas de valuación del desempeño del personal profesional, puso en marcha la Actuaría Común de las entonces Salas Regionales Metropolitanas, transformó el sistema de pago de nómina hacia el depósito bancario e incluso procuró la instalación de un cajero automático dentro de las instalaciones del Tribunal. También impulsó la creación de nuevas Salas y promovió el desarrollo del Sistema Integral de Juicios en Red, antecedente de los procesos digitales actuales.

María Guadalupe Aguirre Soria, presidenta en 2000 y 2001, fortaleció la presencia territorial del Tribunal al impulsar la creación de la Sala Regional Golfo Norte con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas. Durante su administración se elaboraron manuales de organización y procedimientos para las direcciones generales de la Oficialía Mayor, se emitieron lineamientos que transparentaron las adquisiciones y pagos institucionales, y se desarrolló una página web más completa para orientar a la ciudadanía sobre las funciones del Tribunal.

María del Consuelo Villalobos Ortiz, presidenta entre 2004 y 2005, impulsó la creación de la intranet institucional, fortaleció el SICSEJ mediante indicadores de gestión que permitieron mejorar la supervisión del trabajo jurisdiccional, promovió una red privada para el intercambio de información interna y gestionó la instalación del Tribunal en la denominada Torre O, sede que continúa albergando a la institución.

Cuatro presidencias femeninas. Cuatro momentos de modernización institucional. La experiencia demuestra algo que el propio Tribunal debería reconocer con mayor claridad: cuando las mujeres han dirigido la institución, el Tribunal ha cambiado.



III. MIRAR A LA CORTE: EL ESPEJO QUE TAMBIÉN OBLIGA A REFLEXIONAR

La historia del Tribunal no puede analizarse aislada del resto del sistema judicial mexicano. En particular, la experiencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ofrece un punto de comparación inevitable.

Durante más de un siglo, la Corte también fue una institución prácticamente cerrada a las mujeres. La primera ministra fue María Cristina Salmorán de Tamayo, nombrada en 1961. Desde entonces han integrado el Tribunal Constitucional figuras como Gloria León Orantes, Livier Ayala Manzo, Fausta Moreno Flores, Martha Chávez Padrón, Victoria Adato Green, Irma Cué Sarquis, Clementina Gil Guillén, Olga Sánchez Cordero, Margarita Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández, Yasmín Esquivel Mossa, Ana Margarita Ríos Farjat, Loretta Ortiz Ahlf, Lenia Batres Guadarrama, María Estela Ríos González y Sara Irene Herrerías Guerra.

El contraste con el Tribunal es interesante. El TFJA ha tenido cuatro presidentas, mientras que la Corte solo una. Pero ese dato, lejos de cerrar la discusión, abre otra pregunta más profunda: ¿por qué ese liderazgo femenino en la Presidencia del Tribunal no logró transformar de manera más amplia su estructura de poder?

En otras palabras, el Tribunal ha sido más abierto en su cabeza institucional, pero no necesariamente en el resto de su arquitectura. La experiencia de la Corte demuestra que la igualdad no se mide por presidencias aisladas, sino por la capacidad de convertir esa presencia femenina en una participación constante en todos los niveles de decisión.

IV. MUCHAS MUJERES DENTRO, POCAS AL MANDO

Antes de la reforma judicial de septiembre de 2024, diversos estudios mostraron que el sistema jurídico mexicano estaba lleno de mujeres en sus bases operativas, administrativas y jurisdiccionales. Sin embargo, conforme se asciende en la jerarquía institucional, su presencia disminuía.

Aunque la realidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es otra, efectivamente las mujeres sostienen buena parte del trabajo cotidiano y son mayoría en diversas áreas

técnicas y administrativas, pero es necesario resaltar que ocupan un número creciente de magistraturas en Salas Regionales –68 hasta finales de 2025 de 145 Magistraturas–, de acuerdo con el último informe sobre el porcentaje de representatividad de las mujeres en cargos de decisión al interior del TFJA, elaborado por la Comisión para la igualdad de Género del mismo Tribunal, esto sin duda alguna representa un enorme avance para lograr la paridad en este Órgano Jurisdiccional.

V. IGUALDAD: AVANCES IMPORTANTES, PERO UN CAMINO AÚN INCOMPLETO



No podemos dejar de reconocer los trabajos que se han realizado en el Tribunal a favor de las mujeres. Se han impulsado medidas relevantes para construir un entorno más igualitario, se creó la Comisión para la Igualdad de Género y su unidad ejecutiva, se ha obtenido la certificación en la Norma NMX-R-025 y se han desarrollado diversas acciones de capacitación y sensibilización.

Los años recientes han traído señales que rompen con la inercia histórica. En 2025, el Senado ratificó veinte magistraturas regionales y casi la mitad fueron asignadas a mujeres. Ese dato, que en un entorno plenamente paritario parecería natural, representa un cambio significativo respecto de las generaciones anteriores.

El cambio más visible ocurrió también en 2025, cuando el paquete de nombramientos para la Sala Superior resultó mayoritariamente femenino: tres mujeres y dos hombres. Nunca había ocurrido algo similar en la historia del Tribunal.

Este avance no elimina de inmediato las desigualdades acumuladas durante décadas, pero sí demuestra algo fundamental: la estructura institucional puede cambiar cuando las decisiones acompañan al talento existente.



VII. ¿UN NUEVO CAPÍTULO O SOLO UN MOMENTO?

Hoy el Tribunal se encuentra ante una oportunidad poco común en su historia. Existe una generación de magistradas con trayectoria sólida, una Sala Superior más diversa y una conciencia institucional creciente sobre la importancia de la igualdad.

Pero nada garantiza que este impulso continúe. Los avances institucionales pueden consolidarse o diluirse dependiendo de las decisiones que se tomen en los próximos años.

Por eso la pregunta central no es si hoy hay más mujeres en el Tribunal. La interrogante es si habrá más mujeres dirigiéndolo mañana.

VIII. CONCLUSIÓN: DEL RECONOCIMIENTO A LAS DECISIONES

El 8 de marzo debe ser una fecha no sólo para conmemorar el Día Internacional de la Mujer, sino para reflexionar sobre lo que aún falta. Reconocer la presencia de las mujeres en el Tribunal es importante, pero insuficiente. Lo verdaderamente relevante es que esa presencia se traduzca en liderazgo, decisiones y una participación equilibrada en los espacios donde se define el rumbo institucional.

La historia del Tribunal ha sido escrita, en gran medida, por hombres. Pero hoy, por primera vez en décadas, existe la posibilidad de que esa historia comience a escribirse de manera distinta.

La igualdad no llegará cuando haya más mujeres en los pasillos. Llegará cuando haya más mujeres en la mesa donde se decide el futuro del Tribunal.

Ese momento todavía no está plenamente consolidado. Pero por primera vez, está cerca.

Y el verdadero desafío institucional es claro: evitar que este avance sea solo un episodio aislado y convertirlo en el inicio de una nueva etapa.

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.

dictional 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 controverten 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 (CON SAR);
- 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 lo 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 inconventionalidad, 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.

Simplificación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Luis Enrique BARRIOS ISLAS¹

Sumario

I. Introducción. II. Revisión de literatura. III. De la prontitud y sencillez. IV. Objetivo estratégico 2. Fortalecimiento institucional. V. Objetivo estratégico 5. Justicia en línea. VI. Objetivo estratégico 9. Control y seguimiento. VII. Distribución equilibrada de las cargas de trabajo. VIII. Conclusión. IX. Fuentes de información.

Resumen

El presente estudio denominado “Simplificación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, tiene como objetivo general, entendido como hipótesis, planteamiento del problema, como propósito firme o meta final, de conformidad con María Alonso (Alonso), el proponer un sistema para simplificar y unificar las vías de tramitación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El problema del trabajo de investigación, definido por Aldrin Velázquez (Velázquez), como la pregunta o un conjunto de preguntas que se plantean con el propósito de obtener información y comprensión sobre un tema específico, consiste en un estudio se formuló con el que parte del siguiente cuestionamiento: ¿Es necesaria la existencia de distintas vías de tramitación del juicio contencioso ante el Tri-

Abstract

The general objective, understood as a hypothesis, is to formulate the problem, as a firm purpose or final goal, in accordance with María Alonso, is to simplify and unify the ways of processing the Contentious Trial before the Federal Court of Administrative Justice (Alonso).

The problem of the research work, defined by Aldrin Velázquez, as the question or a set of questions that are posed with the purpose of obtaining information and understanding on a specific topic, consists of a study that was formulated with the following question: Is it necessary to have different ways of processing the contentious trial before the Federal Court of Administrative Justice, so that litigants have access to it in a simple and unitary manner? (Velázquez).

¹ Originario del Estado de Hidalgo. Licenciado en Derecho, se ha preparado con numerosos cursos como el de Sistema Nacional Anticorrupción, Derechos Humanos, Ley de Amparo, etc.; Diplomados en Impuestos, función jurisdiccional, juicio contencioso administrativo; especialidad en Derecho Intelectual; Maestría en Fiscal, y; Doctorado en derecho; cuenta con más de 20 años de servicio en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y cátedra en diversas Instituciones del país.

bunal Federal de Justicia Administrativa, para que los justiciables tengan acceso al mismo en forma simple y unitaria?

Las preguntas secundarias, que acorde al portal Eduteka.com² (Eduteka), son preguntas concretas que expresan con claridad lo que se necesita saber sobre cada uno de los aspectos del tema incluidos en el Plan de Investigación que se esté trabajando, para el presente desarrollo de investigación serán:

¿Cuáles son las actuales vías de tramitación del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

¿Cuál de las vías de tramitación del juicio contencioso resulta más efectiva?

¿Es conveniente mantener la actual distribución de asuntos entre las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

¿Cómo sería posible simplificar y unificar el juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

El análisis de información, según Vickery, Mijailov y Couture de Troismont, citados por Adelina Clauso Garcia (Garcia), comprende técnicas tradicionales como la catalogación y la clasificación y técnicas nuevas como son el análisis, la clasificación e indización automatizadas; en este caso específico, consistió en un proceso de adquisición de fuentes de información, depuración e inserción de citas en formato APA séptima edición, para construir una nueva fuente de conocimiento útil, que pueda generar un cambio en el estado actual de la situación de la tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo federal.

² Eduteka, <https://eduteka.icesi.edu.co/>.

The secondary questions, which according to the Eduteka.com portal, are specific questions that clearly express what is needed to know about each of the aspects of the topic included in the Research Plan that is being worked on, for the present research development will be: (Eduteka).

What are the current ways of processing the contentious administrative trial before the Federal Court of Administrative Justice?

Which of the ways of processing the contentious trial is most effective?

Is it advisable to maintain the current distribution of cases among the Chambers of the Federal Court of Administrative Justice?

How would it be possible to simplify and unify the contentious trial before the Federal Court of Administrative Justice?

The analysis of information, according to Vickery, Mikhailov and Couture de Troismont, cited by Adelina Clauso Garcia, includes traditional techniques such as cataloguing and classification and new techniques such as automated analysis, classification and indexing; in this specific case, it consisted of a process of acquisition of bibliographic sources, purification and insertion of citations in APA format seventh edition, to build a new source of useful knowledge, which can generate a change in the current state of the situation of the processing and resolution of the federal contentious administrative trial (Garcia).

The presentation of sources taken into consideration will be made by means of a table of contents, according to the method recommended by Microsoft, so it will be ge-

La presentación de fuentes tomadas en consideración se efectuará mediante una tabla de contenido, según el método recomendado por Microsoft (Microsoft), por lo que será generada semiautomáticamente respecto de las fuentes invocadas en el presente trabajo. La finalidad general, entendida como la ayuda para mejorar las condiciones de la existencia mediante la profundización en el conocimiento de los fenómenos y las causas que los generan, con las funciones de describir, predecir, explicar y ser susceptible de aplicación, conforme al ensayo contenido en la página *www.uv.es* (*www.uv.es*), para este caso consiste en evitar las complicaciones en la tramitación y resolución de un proceso llamado juicio contencioso administrativo, que existen con las diversas vías en que pueden promoverse.

Las palabras clave de la investigación, entendidas como las palabras o frases que representan los principales temas o ideas presentados en un trabajo de investigación, con objeto de ayudar a los lectores y motores de búsqueda a identificar rápidamente el contenido del trabajo y evaluar su relevancia para sus intereses (Abreu), son: simplificación, unificación, vías de tramitación del juicio, juicio contencioso administrativo federal, Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Palabras Clave

Simplificación. Unificación. Vías de tramitación del juicio. Juicio contencioso administrativo federal. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

nerated semi-automatically with respect to the sources invoked in this work (Microsoft). The general purpose, understood as helping to improve the conditions of existence by deepening the knowledge of the phenomena and the causes that generate them, with the functions of describing, predicting, explaining and being susceptible to application, according to the essay contained on page *www.uv.es*, in this case consists of avoiding complications in the processing and resolution of a process called contentious administrative trial, that exist with the various ways in which they can be promoted (*www.uv.es*). Research key words, understood as words or phrases that represent the main themes or ideas presented in a research paper, to help readers and search engines quickly identify the content of the paper and assess its relevance to their interests, are simplification, unification, ways of processing the trial, Federal Administrative Litigation Trial, Federal Court of Administrative Justice (Abreu).

Key Words

Simplification. Unification. Procedures for processing the case. Federal contentious administrative trial. Federal Court of Administrative Justice.

I. INTRODUCCIÓN

Una vez formuladas las preguntas de investigación, será necesario llevar a cabo un análisis de las fuentes de investigación, para llegar a una conclusión, que en palabras de (Suárez), es el punto de partida para el cierre de un trabajo, y deberá reunir todos los hilos sueltos, resumir hallazgos y exponer las implicaciones del estudio, no siendo un mero resumen, sino una oportunidad para destacar los logros alcanzados y darle sentido a todo el esfuerzo invertido.

La temporalidad o factor temporal, que es el periodo o fecha específica en que se centrará la investigación (Red Universitaria de Jalisco de la Universidad de Guadalajara), abarcará del 01 de noviembre de 2023, al 31 de octubre de 2024, con base en las fuentes de información o investigación que son múltiples tipos de documentos que brindan información y conocimiento útil requerido para llevar a cabo una investigación y, consecuentemente, generar conocimiento (Jervis), en este caso consisten en leyes relacionadas con el juicio contencioso administrativo federal, informes y documentos proporcionados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como de la búsqueda de información y de trabajos de investigación en los motores de búsqueda Google y Google Académico, el Diario Oficial de la Federación, etcétera.

Una vez formuladas las preguntas de investigación y recabadas las fuentes de información, se procedió a la redacción, revisión y edición del documento, dividiéndose en apartados para su fácil comprensión.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

1. *Medios de presentación del juicio contencioso administrativo federal*

De acuerdo con la página oficial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea y una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla, mientras que cuando la autoridad tenga el carácter de demandante, la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea (TFJA).

Sin embargo, de un análisis efectuado a los Artículos 1o., fracciones XII, XIII y XIV, 13, fracción III, 58-1, 58-16, 58-A y 58-M párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), se desprenden los siguientes medios de presentación del Juicio Contencioso Administrativo Federal:

2. *Juicio en la vía ordinaria tradicional*

Se presenta por escrito en la Oficialía de Partes de la Sala correspondiente, siempre que el crédito fiscal sea superior a quince veces el salario mínimo general vigente en el Distri-

to Federal elevado al año al momento de su emisión o bien, si el juicio es improcedente en la vía sumaria, conforme al Artículo 58-3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).

El asunto será tramitado y resuelto por el Magistrado Instructor, pero resuelto en forma colegiada por mayoría o unanimidad de votos de los 3 Magistrados que integran la Sala Regional o en su caso por la mayoría de los Magistrados integrantes de la Sección o Pleno de Sala Superior.

3. Juicio en la vía sumaria tradicional

Se presenta por escrito en la Oficialía de Partes de la Sala correspondiente, siempre que la cuantía del asunto sea inferior a quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión o bien, si se ubica en alguno de los supuestos del Artículo 58-2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA). El asunto será tramitado y resuelto por el Magistrado Instructor en forma unitaria.

4. Juicio en línea vía ordinaria en línea

Sigue las reglas del juicio en la vía ordinaria, pero se presenta en la plataforma electrónica del Sistema de Justicia en Línea.

5. Juicio en línea vía sumaria en línea

Le son aplicables las directrices del juicio en la vía sumaria, pero se presentará a través del Sistema de Justicia en Línea.

6. Juicio híbrido

Se configura cuando las partes (actor y demandado) tramitan el juicio en línea, pero la parte tercero-interesada decide que seguirá el juicio en vía tradicional, por lo que la Sala le notificará y emplazará con copias certificadas de todo lo actuado en la plataforma del sistema de justicia en línea.

7. Juicio de resolución exclusiva de fondo

Se presenta en forma escrita, ante la Oficialía de Partes de la Sala Especializada, siempre que el asunto verse sobre la impugnación de resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el Artículo 42, fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación (CFF); esto es, de revisión de gabinete, visita domiciliaria o revisiones electrónicas basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad; que la cuantía del asunto sea mayor

a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida; que no derive de recurso administrativo que haya sido desechado, sobreesido o se tenga por no presentado y, que sólo se hagan valer conceptos de impugnación que tengan por objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la controversia que se plantea.

8. Juicio de lesividad

Sigue las reglas del juicio en línea, pero cambian los roles de las partes, pues la autoridad será la demandante y el particular el demandado.

El plazo para la presentación de la demanda es de 5 años, 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.

III. DE LA PRONTITUD Y SENCILLEZ

1. Prontitud

Del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se desprenden diversos principios, como son la prohibición de la autotutela y del ejercicio de violencia para reclamar el derecho propio; acceso a la justicia; prontitud y respeto a los plazos legales; exhaustividad; imparcialidad; gratuidad; preferencia en la solución del conflicto sobre formalismos procesales; reparación del daño, y; mecanismos alternativos de solución de controversias.

En ese sentido, aun cuando se pueden desprender por lo menos 10 principios rectores que se vinculan con el derecho humano de acceso a la justicia, para efectos de este trabajo de investigación, se abordará en forma más amplia sobre la prontitud en la tramitación y resolución de la controversia por ser aquél se pretende privilegiar con la automatización de la auditoría general de labores en el procedimiento seguido en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Para José Ovalle Favela: “La prontitud ha sido uno de los objetivos primordiales de numerosas reformas procesales, que lamentablemente no se ha podido alcanzar en forma satisfactoria” (Ovalle Favela), agregando que: “Esta condición impone al legislador el deber de regular procedimiento ágiles y sencillos, pero que en todo caso respeten las formalidades esenciales a que se refiere el Artículo 14; y también impone a los juzgadores el deber de dictar sus resoluciones dentro de los plazos que les señale la ley” (Ovalle Favela),

para concluir señalando que: “El cumplimiento de esta condición debería motivar reformas legales que impongan a los juzgadores el deber de impulsar de oficio el desarrollo de los procesos” (Ovalle Favela).

Sobre un mismo principio que tutela un derecho humano de los justiciables, descansan dos premisas fundamentales; esto es, que la justicia se administre en plazos y términos que fijen las leyes y además de ello, el fallo se emita de manera pronta.

La primera premisa referida en el párrafo anterior implica que el juzgador no rebase los plazos procesales que les imponen las leyes adjetivas correspondientes, en tanto que, la segunda premisa va más allá, obligándole además a dictar las sentencias en el menor tiempo posible, para administrar justicia, aunque solamente sea una sugerencia, al no encontrarse plenamente reglamentada la figura de prontitud.

Al efecto, Rojas Caballero interpreta a *contrario sensu* el Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al expresar que “La garantía de seguridad jurídica establecida en favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia” (Rojas Caballero), agregando que: “La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es inminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar en favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.” (Rojas Caballero). Por lo que se reitera la obligación moral del juzgador de resolver en el menor tiempo posible, dentro del plazo legal que cuenta obligatoriamente para emitir sus fallos.

2. Sencillez

En términos del segundo párrafo del Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (HCC), las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad tanto con la propia Constitución, como con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Con base en la previsión constitucional referida en el párrafo precedente, será necesario que además de analizarse la Constitución Política, que se tomen en cuenta algunos de los tratados que traten el tema de justicia pronta, como son la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (OEA), que en su Artículo 25, denominado “Protección Judicial”, prevé que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido; es aquí en donde encuentra existencia el principio de sencillez.

Si bien es cierto que el Artículo 25 que analizamos no prevé mayores reglas de aplicación sobre los principios analizados, también cierto es que la acepción de la palabra sen-

cillez, según el Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española), por sencillo se entiende a aquello que no ofrece dificultad.

Amén que, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado sobre este principio, para resaltar que toda persona privada de libertad, por sí o por medio de terceros, tendrá derecho a interponer un recurso sencillo, rápido y eficaz, ante autoridades competentes, independientes e imparciales, contra actos u omisiones que violen o amenacen violar sus derechos humanos.

3. Competencia de las Salas Regionales

Acorde al Artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), las Salas Regionales Ordinarias conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, salvo las excepciones que consisten en que se trate de personas morales que formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado, bien; si el demandante reside en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y; cuando se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

El Artículo 48, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (RITFJA), prevé que las Salas tendrán competencia en uno o más Estados de la República o respecto de poblaciones de uno o más de esos Estados, existiendo 30 Regiones para efectos de división del territorio nacional.

4. Creación y extinción de Salas

Los Artículos 8o., 33 y 53 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (RITFJA), regulan las facultades de la Junta de Gobierno y Administración para emitir acuerdos relativos a las propuestas presentadas ante la misma relacionadas con adiciones, reformas o derogaciones disposiciones del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como son entre otras, la de crear nuevas Salas Regionales Ordinarias, Especializadas, Auxiliares o Mixtas, en los que se emitirá el dictamen correspondiente y si se emite en sentido positivo, se remitirá al Presidente, a fin de que sea sometido a la consideración del Pleno General para su discusión para el efecto de que sea aprobada, modificada o rechazada.

5. Simplificación jurisdiccional

Acorde a la definición proporcionada por el Diccionario de la Lengua Española (RAE), la Simplificación consiste en hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo.

Para Lizbeth Hernández Ribbón, citada por Jair García (García), la impartición de justicia pronta y expedita, como lo mandata la Constitución, sucederá en la medida en que se simplifiquen trámites y se reduzcan costos.

6. Distribución de juicios

El primer párrafo del Artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), prevé que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades; sin embargo, las cargas de trabajo en las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no guardan una equidad en la repartición del número de asuntos.

En la Memoria Anual 2024 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), se indicó que, del 01 de noviembre de 2023, al 31 de octubre de 2024, las Salas Regionales Metropolitanas tuvieron ingresos por demandas, como sigue:

SALAS REGIONALES METROPOLITANAS	DEMANDAS RECIBIDAS
1a	2,265
2a	2,248
3a	2,254
4a	1,657
5a	2,246
6a	2,264
7a	2,271
8a	2,257
9a	2,253

10a	2,243
11a	2,246
12a	2,245
13a	108
14a	2,235

De la compilación anterior, se aprecian ingresos para las Salas Regionales Metropolitanas, ubicadas en la Ciudad de México, de alrededor de las 2,250 demandas, en términos generales, salvo por lo que hace a la Cuarta Sala con 1,657 y la Décimo Tercera con 108.

Se indicó además que las Salas Regionales Foráneas, los ingresos fueron de la siguiente manera:

SALAS REGIONALES FORÁNEAS	DEMANDAS RECIBIDAS
PRIMERA SALA REGIONAL NOROESTE I	1,991
SEGUNDA SALA REGIONAL NOROESTE I	1,994
SALA REGIONAL DEL NOROESTE II	2,811
PRIMERA SALA REGIONAL DEL NOROESTE III	2,949
SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NOROESTE III	2,946
SALA REGIONAL DEL NORTE CENTRO I	3,577
PRIMERA SALA REGIONAL DEL NORTE-CENTRO II	1,477
SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NORTE-CENTRO II	1,477

PRIMERA SALA REGIONAL DEL NORESTE	1,853
SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NORESTE	1,861
TERCERA SALA REGIONAL DEL NORESTE	1,862
CUARTA SALA REGIONAL DEL NORESTE	2,081
PRIMERA SALA REGIONAL DE OCCIDENTE	2,836
SEGUNDA SALA REGIONAL DE OCCIDENTE	2,836
TERCERA SALA REGIONAL DE OCCIDENTE	2,834
SALA REGIONAL DEL CENTRO I	1,743

De la anterior información se advierte la existencia de una inequidad en la distribución de los juicios al personal jurisdiccional de las Salas Foráneas, como se designa en el documento consultado, como referencia a las Salas de los Estados del País, destacándose que si bien existe una media cercana a los 2,000 asuntos anuales, existen Salas con sobrecargas cercanas a las 3,000 demandas anuales, un caso excepcional con casi 3,500 demandas, mientras que hubieron 4 casos con ingresos menores a 1,500 asuntos, 4 menores a 1,000 asuntos y una Sala con menos de 500 demandas por año.

7. Plan Estratégico 2021-2030 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El día 23 de noviembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo SS/22/2021 (TFJA), emitido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en que se contiene el Plan Estratégico por el periodo 2021-2030, el cual contiene como objetivos estratégicos, estrategias generales y líneas de acción, los siguientes objetivos.

IV. OBJETIVO ESTRATÉGICO 2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Reforzar el cumplimiento de la garantía de acceso a la justicia administrativa federal, consolidando al Tribunal como una institución de fácil acceso a la sociedad.

- Estrategia general 2. Abatir el rezago y resolución de juicios en el menor tiempo posible.

- ❖ Línea de acción 2.1. Agilizar trámites y disminución de tiempos de respuestas y resoluciones, desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia.
- ❖ Línea de acción 2.2 Conocer y atender inquietudes y recomendaciones para mejorar los trámites y procedimientos.
- ❖ Línea de acción 2.5. Que todos los procesos, procedimientos, expedientes y actuaciones sean digitalizados y automatizados de manera permanente.

V. OBJETIVO ESTRATÉGICO 5.

JUSTICIA EN LÍNEA

Incorporación plena y aprovechar al máximo tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las funciones encomendadas al Tribunal que así lo requieran, con énfasis en el Sistema de Justicia en Línea, para dar un mayor alcance al derecho de acceso a la justicia administrativa y cercanía a la sociedad.

- Estrategia general 1. Lograr una plena integración y un máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en las actividades jurisdiccionales y administrativas del Tribunal; de manera particular, consolidar en todas sus sedes las modalidades, versiones (actualizaciones) y herramientas del Juicio en Línea Versión 2.0.
- ❖ Línea de acción 1.3. Impulsar un programa operativo para el despliegue total con cobertura integral y control del Juicio en Línea Versión 2.0.
- ❖ Línea de acción 1.7. Diseñar y emplear formatos y formularios accesibles, amigables y sencillos, a disposición de los justiciables, incluyendo difusión institucional del Juicio en Línea Versión 2.0.
- ❖ Línea de acción 1.8. Fortalecimiento de espacios y servicios presenciales tendientes a brindar soporte personalizado a los justiciables del Juicio en Línea Versión 2.0, y a los trámites, procedimientos, actuaciones y servicios digitales.
- ❖ Línea de acción 1.9. Implementar estrategias de vinculación de expedientes electrónicos con autoridades administrativas y el Poder Judicial de la Federación para homologar herramientas y hacer compatible el Juicio en Línea Versión 2.0.

VI. OBJETIVO ESTRATÉGICO 9. CONTROL Y SEGUIMIENTO

Planeación estratégica institucional eficiente de control de gestión, de inventarios, de evaluación de resultados y mejora continua.

- Estrategia general 1. Fortalecer la planeación estratégica, el control, la evaluación y el seguimiento.
 - ❖ Línea de acción 1.4. Lineamientos para el manejo óptimo de los recursos financieros y materiales del Tribunal.
 - ❖ Línea de acción 1.5. Planeación estratégica anual de cada una de las Salas Regionales, partiendo del comportamiento de su actividad jurisdiccional.
 - ❖ Estrategia general 2. Fortalecer los sistemas internos de control de gestión y de inventarios.
 - ❖ Línea de acción 2.1. Realizar modificaciones a la normatividad administrativa para posibilitar la instrumentación del modelo o modelos más idóneos que garanticen el seguimiento, control, evaluación y mejora continua.
 - ❖ Línea de acción 2.3. Establecer indicadores y unidades de medición para registrar y evaluar el trabajo y los resultados de este en todas las áreas.
 - ❖ Línea de acción 2.4. Identificar riesgos y atención de problemáticas de las dinámicas de trabajo.

VII. DISTRIBUCIÓN EQUILIBRADA DE LAS CARGAS DE TRABAJO

El día 02 de enero de 2023 se emitió el boletín 01/2023 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), en que se dio a conocer la designación de Guillermo Valls Esponda, como nuevo presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como la presentación ante el Pleno de su propuesta de Plan de Acción, que denominó “Justicia Administrativa al alcance de las personas” con ocho puntos que lo conforman, enfocados a la autonomía jurisdiccional y presupuestal, la evolución del juicio en línea, reducción de rezago, actualización de la imagen institucional, creación de salas y nombramientos de magistraturas, mejora de los sistemas de vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, destacando en su Plan de Acción la distribución equilibrada de cargas de trabajo para garantizar la eficiencia en la impartición de justicia administrativa en las Salas Regionales, entre otras.

1. Método

Diseño

Para efectuar la presente investigación se considera pertinente el enfoque cualitativo o mixto, con énfasis hacia el primero de ellos, basado en la recolección y análisis de

datos de un fenómeno determinado (Concepto), evitándose llegar a una exhaustiva recolección de datos y generación de propuestas numéricas, como sucede con el método cuantitativo que tiende a ser estática y diseñada para probar hipótesis predeterminadas (Qualtrics); sin embargo, parte de la información recopilada podrá ser numérica como es el caso de estadísticas anuales del número de juicios seguidos ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como medio para llegar a una propuesta objetiva, por lo que se descarta la aplicación del método cualitativo, optándose por el cuantitativo o mixto, siendo este último utilizado como una tercera vía que permite abordar de forma integral problemas de investigación con una interpretación integrada de los resultados dentro de una misma investigación (Francisco Pérez Peña).

El diseño anidado concurrente de investigación mixta se utiliza mediante una fase de recopilación de datos o método predominante, que anida al otro método menos prioritario y los datos recopilados con los dos métodos se mezclan durante la fase de análisis del proyecto (Questionpro); estimándose como dominante al método cualitativo.

2. Planeación

Una vez realizada la delimitación del tema de estudio, y planteado el objetivo general de la investigación el cual fue: proponer un sistema para simplificar y unificar las vías de tramitación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; se realizó una búsqueda de fuentes de referencia pertinentes al tema (Reyes, 2022).

Recolección y organización

La búsqueda de fuentes de información se realizó con base en los criterios propuestos por Martínez y Palacios (2019):

- 1) Se consultaron documentos como Artículos científicos, publicados en base de datos como Google; Google Académico; Scielo, Redalyc, etc.; libros impresos, páginas oficiales del Gobierno de México como el Diario Oficial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 2) Se usaron diversos filtros de información relacionados con el juicio contencioso administrativo federal, así como con la metodología utilizada
- 3) Se determinó el rango del tiempo de la investigación que abarcará del 01 de noviembre de 2023, al 31 de octubre de 2024, sin perjuicio de tomar en cuenta información que abarque más tiempo, para efectos didácticos.

- 4) Se registraron debidamente las fuentes de investigación, utilizando el método APA 7ª edición.

3. Instrumento de recolección de datos

Se utilizó una tabla de contenido llevada a cabo en forma automática por el programa informático Word.

Técnicas de investigación

Se utilizó el arqueo de fuentes, como técnica de investigación documental, ya que a decir de Reyes-Ruiz y Carmona (2020), es un proceso de selección de material que sirvió de apoyo para el desarrollo del tema de investigación; se procedió a la revisión del material de acuerdo con los criterios expuestos por Martínez y Palacios (2019), incluyendo aquellos materiales documentales que permitieran dar respuesta a las preguntas de investigación.

4. Resultados

Según Abilene Cirenia Escamilla-Ortiz (Escamilla-Ortiz), los resultados deben dar respuesta a cada parte de la investigación.

En mérito de lo anterior, una vez llevada a cabo la revisión de la literatura, es posible dar respuesta a las preguntas de investigación en los términos siguientes:

- *¿Cuáles son las actuales vías de tramitación del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?*

Respuesta: Son 7, a saber: 1. Juicio en la vía ordinaria tradicional; 2. Juicio en la vía sumaria tradicional; 3. Juicio en línea vía ordinaria en línea; 4. Juicio en línea vía sumaria en línea; 5. Juicio híbrido; 6. Juicio de resolución exclusiva de fondo y; 7. Juicio de lesividad.

- *¿Cuál de las vías de tramitación del juicio contencioso resulta más efectiva?*

Respuesta: Del análisis llevado a cabo a las vías de tramitación, la opción que genera más ventajas es el juicio en línea, resuelto en forma ordinaria, toda vez que la colegiación ofrece una revisión por 3 magistrados, resolviendo por unanimidad o mayoría de votos, lo que permite un mejor análisis de los asuntos y una revisión del criterio antes de la emisión de la sentencia definitiva.

- *¿Es conveniente mantener la actual distribución de asuntos entre las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?*

Respuesta: No, de acuerdo con la Memoria Anual 2024 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), es notoria la injusta distribución de las cargas de trabajo en las Regiones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- *¿Cómo sería posible simplificar y unificar el juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?*

Respuesta: Unificación del procedimiento llevado ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, estableciendo como método único de presentación el juicio ordinario en línea, repartiendo equitativamente el trabajo en todas y cada una de dichas Salas, otorgando la misma competencia a todas las Salas para tramitar y resolver asuntos en todo el territorio federal.

5. *Discusión*

Para Bryant, citado por Javier Eslava-Schmalbalch y Juan Pablo Alzate (Eslava-Schmalbalch y Alzate), la discusión es el estado general de interpretación de los datos a la luz de la totalidad de la evidencia disponible y la discusión de la validez externa.

El objetivo general del trabajo de investigación consiste en proponer un sistema para simplificar y unificar las vías de tramitación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y repartir equitativamente la distribución de asuntos en sus Salas Regionales.

En ese orden de pensamiento, una vez llevado a cabo la revisión de la literatura y la creación de resultados, se ha propuesto la unificación del procedimiento llevado ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, estableciendo como método único de presentación el juicio ordinario en línea, repartiendo equitativamente el trabajo en todas y cada una de dichas Salas, otorgando la misma competencia a todas las Salas para tramitar y resolver asuntos en todo el territorio federal.

Dicha propuesta ha surgido del análisis de los medios de presentación del juicio contencioso administrativo federal, en relación con los principios de prontitud y sencillez que prevé el Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), así como de la distribución de las cargas de trabajo en las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conforme a los Artículos 34, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA, 2016) y 48, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (RITFJA, 2020), así como de la facultado con que cuenta el propio Tribunal para crear y extinguir Salas, mediante reformas al Re-

glamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (RITFJA, 2020), así como de la simplificación jurisdiccional con que debe obrar la impartición de justicia, tomando en cuenta el Acuerdo SS/22/2021 (TFJA, 2021), emitido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que contiene el Plan Estratégico por el periodo 2021-2030, para reforzar el cumplimiento de la garantía de acceso a la justicia administrativa federal, consolidando al Tribunal como una institución de fácil acceso a la sociedad, para abatir el rezago y resolución de juicios en el menor tiempo posible, la agilización de trámite y disminución de tiempos de respuestas y resoluciones, desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia, ofreciendo escuchar y atender inquietudes y recomendaciones para mejorar los trámites y procedimientos, como sucede con este instrumento de investigación, además de pugnar por que todos los procesos, procedimientos, expedientes y actuaciones, sean digitalizados y automatizados de manera permanente y previendo una incorporación plena del juicio en línea para dar un mayor alcance al derecho de acceso a la justicia administrativa cercanía a la sociedad y finalmente, con el boletín 01/2023 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA, 2023), que busca entre otros conceptos la evolución del juicio en línea, reducción de rezago, actualización de la imagen institucional, creación de salas, mejora de los sistemas de vigilancia y la distribución equilibrada de cargas de trabajo para garantizar la eficiencia en la impartición de justicia administrativa en las Salas Regionales.

Como se habrá visto, el abanico de fuentes de investigación ha llevado necesariamente a la creación del objetivo general que consiste en proponer un sistema para simplificar y unificar las vías de tramitación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia administrativa.

VIII. CONCLUSIÓN

De acuerdo con el sitio de internet CREA (ITESM), la función principal de las conclusiones es exponer los hallazgos, observaciones y posibles retos que se desprendan de la investigación realizada.

Consecuentemente, la Revisión de la Literatura, nos permite apreciar que las fuentes de investigación han sido posicionadas de una forma tal, que permiten, por una parte, responder a las preguntas de investigación, cumpliendo con el objetivo general de la misma y proponer un sistema para simplificar y unificar las vías de tramitación del Juicio Contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia administrativa.

El sistema en mención, a manera de consecuencia, consiste en la reforma a los Artículos 1o., fracciones XII, XIII y XIV, 13, fracción III, 58-1, 58-16, 58-A y 58-M párrafo segundo, de

la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA); 34, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA); así como del Artículo 48, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (RITFJA), a efecto de que en lo subsecuente dispongan que las Salas Regionales tendrán competencia para tramitar y resolver juicios en todo el territorio federal, sin importar el domicilio de la autoridad fiscal ni del particular y que las Regiones que actualmente existen, servirán para la tramitación de asuntos a nivel federal, así como del desahogo de pruebas respecto de justiciables que se ubiquen en el territorio que abarca la correspondiente región; quienes tengan un medio único de interposición del juicio contencioso administrativo federal, como lo es el juicio en línea (antes llamado en vía ordinaria), para resolver en forma colegiada todos y cada uno de los asuntos encargados para su tramitación y resolución.

IX. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- CALDERÓN GAMBOA, J. F., La Reparación Integral en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Estándares Aplicables al Nuevo Paradigma Mexicano. *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 147-219, 2013, <https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.corteidh.or.cr%2Ftablas%2Fr33008.pdf&clen=368434&chunk=true>.
- DE PINA VARA, R. (1999). *Diccionario de Derecho* (vigésimo séptima ed.). Ciudad de México: Porrúa.
- DELGADO SANDOVAL, B. F. (2016). *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos* (Segunda ed.). Toluca, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4974/8.pdf>.
- ELIZABETH SALMÓN, C. B. (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). <https://doi.org/https://idehpucp.edu.pe>.
- ESLAVA-SCHMALBALCH, J., & ALZATE, J. P. (15 de febrero de 2011). *sccot.org*. Retrieved 23 de 05 de 2025, from <https://sccot.org>: <https://sccot.org/pdf/RevistaDigital/25-01-2011/04ElaborarDiscusion.pdf>.
- GALICIA CAMPOS, F. J. (2016). Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y las Víctimas en el Proceso Penal Acusatorio. *Revista del Instituto de Investigaciones Ju-*

rídicas de la UNAM, 55-63. <https://doi.org/http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?!=4258>.

GARCIA, A. C. (s.f.). Portal de Revistas Científicas. Retrieved 02 de 05 de 2025, from *core.ac.uk*: <https://core.ac.uk/download/pdf/38822611.pdf>.

GARCÍA, J. (11 de abril de 2025). Simplificar trámites y reducir costos, necesarios en impartición de justicia: Lizbeth Hernández. *Sigüensa Comunica*, pág. 1. Retrieved 09 de 05 de 2025, from <https://siguenzacomunica.com/simplificar-tramites-y-reducir-costos-necesarios-en-imparticion-de-justicia-lizbeth-hernandez/>.

OVALLE FAVELA, J. (2006). *Garantías Constitucionales del Proceso* (Segunda Edición ed.). México, D.F., México: Oxford University Press.

2. Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

3. Sitios de internet

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

<https://mindthegraph.com/blog/es/palabras-clave-en-un-documento-de-investigacion/>.

<https://asana.com/es/resources/general-and-specific-objectives>.

<https://doi.org/https://blog.lemontech.com>.

www.dof.gob.mx.

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/basicos/principiosppl.asp>.

<https://doi.org/www.cndh.org.mx>.

<https://concepto.de/metodo-cualitativo/#:~:text=Imagen:%20Stock%20Asso%5D-,%C2%B-FQu%C3%A9%20es%20el%20m%C3%A9todo%20cualitativo?,mediciones%20num%C3%A9ricas%20o%20c%C3%A1culos%20estad%C3%ADsticos>.

<https://concepto.de/metodo-cuantitativo/>.

<https://eduteka.icesi.edu.co/>.

<https://doi.org/https://doi.org/10.35366/109124>.

<http://www.filosofia.org/enc/ros/meto9.htm>.
<https://doi.org/http://doi.org/10.5867/medwave.2023.10.2767>.
https://es.wikipedia.org/wiki/Investigaci%C3%B3n_cualitativa.
<http://sitios.ruv.itesm.mx>.
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532017000200265&lng=en&nrm=iso&tlng=en.
<https://forojuridico.mx/la-justicia-pronta-y-expedita/>.
<https://support.microsoft.com/es-es/office/insertar-una-tabla-de-contenido-882e8564-0edb-435e-84b5-1d8552ccf0c0>.
<https://doi.org/https://www.ohchr.org/SP/Issues/CulturalRights/Pages/Universality>.
<https://www.qualtrics.com/es/gestion-de-la-experiencia/investigacion/investigacion-cuantitativa/>.
<https://www.questionpro.com/blog/es/investigacion-mixta>.
<https://doi.org/https://idconline.mx/fiscal-contable/2020/12/11/que-es-el-principio-de-congruencia-en-las-sentencias-del-tfja>.
<https://www.rae.es/drae2001/sencillo>.
<https://www.rae.es/drae2001/simplificar>.
<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/portal/criterios-para-delimitar-un-tema-de-investigacion>.
<https://legislacion.scjn.gob.mx>.
<http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/65.pdf>.
www.ordenjuridico.gob.mx.
<https://expertouniversitario.es/blog/conclusion-de-una-investigacion/>.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

La fiscalización superior de los Fondos Federales en México, ¿una facultad exclusiva de la federación o concurrente?

Henry GUZMÁN RIVERA¹

Sumario

I. *Introducción.* II. *Los fondos federales y la Constitución.* III. *Análisis de la competencia constitucional.* IV. *Conclusiones.* V. *Fuentes de información.*

Resumen

La fiscalización superior, es un procedimiento de índole técnico y administrativo, que realizan órganos especializados que forman parte de los Poderes Legislativos en México, mismos que se encargan de revisar y auditar los recursos públicos que todas las entidades del Estado reciben, con la finalidad de determinar si estos se han erogado de conformidad con las reglas establecidas en las normas de carácter presupuestario, representando un mecanismo de control, vigilancia y supervisión de los recursos públicos.

En ese sentido, el presente escrito analizará si de conformidad con la interpretación constitucional de diversos preceptos, la fiscalización superior, en específico de los recursos que integran los Fondos Federales, son de competencia exclusiva de la federación, o resulta ser una competencia de naturaleza concurrente, que engloba a todas las entidades federativas.

Abstract

Superior oversight is a technical and administrative procedure carried out by specialized bodies that form part of the legislative powers in Mexico. These bodies are responsible for reviewing and auditing the public resources received by all state entities to determine whether they have been spent in accordance with the rules established in budgetary regulations, representing a mechanism for control, monitoring, and supervision of public resources.

In this regard, this paper will analyze whether, in accordance with the constitutional interpretation of various provisions, higher oversight, specifically of the resources that make up the Federal Funds, is the exclusive competence of the federation, or whether it is a concurrent competence that encompasses all federal entities.

¹ Licenciado en Derecho, Maestrante en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, y servidor público adscrito a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero.

Palabras Clave

Fiscalización Superior. Fondos Federales. Auditoría Superior de la Federación. Órganos de Fiscalización Superior Locales.

Key Words

Superior Oversight. Federal Funds. Superior Audit of the Federation. Locals Superior Accountability Organizations.

I. INTRODUCCIÓN

La fiscalización superior, es un procedimiento de índole técnico y administrativo, que realizan órganos especializados que forman parte de los Poderes Legislativos en México, mismo que se encarga de revisar y auditar los recursos públicos que todas las entidades del Estado reciben, con la finalidad de determinar si estos se han erogado de conformidad con los fines para los cuales están etiquetados, o en su defecto, que su erogación se realizó conforme a reglas establecidas en las diversas normas en materia presupuestaria, es decir, la fiscalización superior, representa un mecanismo de control, vigilancia y supervisión de los recursos públicos².

Esta actividad es de vital importancia, por lo que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha establecido a la Auditoría Superior de la Federación, como el órgano que la realiza en el ámbito Federal, y a los órganos de fiscalización superior locales, en el caso de las entidades federativas.

Sin embargo, durante años, los órganos de fiscalización superior locales, han enfrentado diversas problemáticas relativas a la competencia con la que cuentan, para fiscalizar recursos públicos que integran los Fondos Federales, regulados por la Ley de Coordinación Fiscal, y fue a partir de la reforma del Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 27 de mayo de 2015, que dichas problemáticas se agudizaron, generando por parte de las entidades públicas sujetas a la fiscalización superior, un comportamiento evasivo, llegando incluso a promover juicios y procedimientos, que impidan el actuar de la fiscalización por parte de estos órganos fiscalizadores locales.

Por todo lo anterior, es que el presente escrito tiene como finalidad analizar la competencia constitucional con la que cuentan dichos órganos locales, para la fiscalización superior de los denominados “fondos federales”, buscando responder la siguiente pregunta problemática: ¿Pueden los Órganos de Fiscalización Superior Locales Fiscalizar/Auditar recursos federales de manera concurrente con la Auditoría Superior de la Federación, o es una facultad exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación?

² Otra definición aportada de fiscalización superior es que, esta es “el deber público del Poder Legislativo de revisar el ejercicio de los recursos públicos”, en Figueroa Neri, Aimeé, “Cuenta Pública en México. Evaluando el Laberinto legal de la fiscalización superior”, *Reporte de investigación*, Universidad de Guadalajara, México, 2005.

II. LOS FONDOS FEDERALES Y LA CONSTITUCIÓN

Como toda norma fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realiza diversas menciones a lo largo de su texto de los “fondos”, entendiéndolos en el ámbito de los recursos públicos, sin establecer una definición concreta, ni su funcionamiento o cualquiera otra cuestión inherente a estos³, dejando tal cuestión a la norma reglamentaria —la Ley de Coordinación Fiscal—.

Por ende, es que, la Ley de Coordinación Fiscal, establece que los “Fondos Federales”, se integran por recursos públicos obtenidos de la recaudación federal participable, y que la Federación *transfiere* a las haciendas públicas de los Estados, de la Ciudad de México y de los municipios, condicionando su gasto a los fines y objetivos establecidos por la misma Ley.

Estos recursos públicos que reciben las entidades estatales y municipales, al encontrarse condicionados al cumplimiento de una norma, es que su fiscalización debe ser minuciosa para evitar que sean utilizados para fines distintos o simulados, lo que justifica la importancia del tema, así como del establecimiento concreto de esta competencia.

Recientemente se ha sostenido que, por la naturaleza de los recursos —federales—, es que la competencia debe de ser exclusiva del órgano federal encargado de la fiscalización superior⁴, es decir, de la Auditoría Superior de la Federación, tomando como base constitucional, el Artículo 79 fracción I, segundo párrafo, al sostener que es competencia de la Auditoría Superior de la Federación, fiscalizar *directamente* los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Sostener lo anterior, resultaría inexacto e impreciso, puesto que la disposición constitucional no hace referencia a “exclusividad”, sino una fiscalización *directa* sobre los mismos, lo que incluso resulta gramaticalmente incorrecto, intentar asimilar ambas palabras, desconociendo, además, lo que diversos Artículos refieren sobre este tema, como lo son los numerales 116 y 134.

³ Salvo por lo que hace a los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, establecidos en el Artículo 21 constitucional, sobre el cual se establecen algunas reglas generales más específicas sobre su funcionamiento, y en lo que interesa, la autoridad encargada de la auditoría y vigilancia de los recursos que lo integran.

⁴ Tal y como se puede observar en la nota periodística de El Sur, en la que se mencionó que la “secretaría técnica de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado (...) le respondió a la alcaldesa Abelina López Rodríguez que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la única para fiscalizar los recursos de origen federal, administrados o ejercidos por los gobiernos locales.”, consultado en, Harrison, Aurora, “La ASF informó al Ayuntamiento de Acapulco que es la única que fiscaliza los recursos federales”, *El Sur Acapulco Periódico de Guerrero*, 3 de junio de 2025, <https://suracapulco.mx/la-asf-informo-al-ayuntamiento-de-acapulco-que-es-la-unica-que-fiscaliza-los-recursos-federales/>.

Según lo establecido por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, por “directamente” se debe de entender como: “De un modo directo”, mientras que la palabra “exclusivamente”, usada por la actora, se define como: “De manera exclusiva o de manera única” o, en su defecto, como: “De un solo modo”.

De lo anterior se desprende que la palabra utilizada por el Poder Reformador de la Constitución fue “directamente”, es decir, sin que medie algún tercero que autorice a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar en las entidades federativas, y no utilizó la palabra “exclusivamente” que denota una función única, por lo que, es posible concluir que, si existen las facultades para poder realizar la función de fiscalización por parte de los Órganos de Fiscalización Superiores Locales.

No se desconoce que para concluir lo anterior, no solamente se requiere del análisis gramatical, sino que requiere de un análisis de tipo constitucional, de los antecedentes que dieron origen a la redacción vigente de los preceptos constitucionales que regulan la competencia para fiscalizar los recursos que integran dichos fondos, análisis que se realiza en el apartado siguiente.

III. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que determinadas normas, forman parte de un sistema normativo, entendido éste, como un conjunto de normas jurídicas, donde cada parte, encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto y que, en el caso, de aislar algún elemento, podría llegar a desconfigurarlo o rediseñarlo, llegando a conclusiones falaces por parte de los órganos jurisdiccionales, generando una intervención indebida en el ordenamiento jurídico.⁵

En ese orden de ideas, resulta necesario que se realice un análisis a fondo de los Artículos 79 fracción I, párrafo segundo, 116 fracción II, párrafo sexto y 134, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para comprender de manera congruente y cabal el sistema normativo constitucional que rige la función fiscalizadora del poder legislativo, y no generar conclusiones erróneas o falaces.

1. Artículo 79 constitucional

El Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que actualmente regula el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, como un órgano

⁵ Sobre el particular, ha establecido que “deben tener una relación directa entre sí, casi indisoluble en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente; de ahí que no pueda integrarse o abarcar normas que sólo hacen una mera referencia, mención o correlación con otras, sino que deban guardar correspondencia entre ellas”, en Tesis 2a./J. 100/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 400.

técnico dependiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, misma que realiza la función del Control Presupuestal Legislativo.

Y desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación, con la Reforma Constitucional del año 1999, ha tenido cambios trascendentales, que a continuación se enuncian. La primera regulación de la competencia de este órgano fiscalizador federal se enuncia en la fracción I, que de manera original sostenía lo siguiente:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Como se puede observar, el segundo párrafo de la fracción I, es la que, de manera original, estableció que la Auditoría Superior de la Federación, además de sus facultades para con los entes federales, *también puede fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.*

Dicha regulación, no estuvo exenta de la pregunta problemática que ahora es materia de análisis, ya que mediante la Controversia Constitucional 87/2003, fallada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiuno de abril del año dos mil cinco, en la que, el Municipio de Guadalajara, Jalisco, demandó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Jalisco, por la emisión y promulgación del Decreto 19 986, mediante el cual, se reformaron diversos Artículos de la Constitución Política de dicha Entidad Federativa, que le otorgaron a la Auditoría Superior de ese Estado, la facultad de fiscalizar fondos federales⁶,

⁶ Dicha facultad se estableció en el Artículo 35 fracción XXV que se transcribe a continuación:

Artículo 35. ...

XXV. La Auditoría Superior del Estado tendrá carácter técnico e imparcial, y tendrá a su cargo:

a) Fiscalizar los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes Ejecutivo y Judicial y de los municipios de la Entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones que administren fondos o valores públicos, incluyendo la aplicación de recursos de origen federal, cuando estos formen parte de la respectiva cuenta pública, estatal, municipal y de los particulares, así como el cumplimiento de los programas aprobados a través de los informes que

por lo que, el Municipio de Guadalajara, controvirtió dicha facultad, por considerarla contraria al segundo párrafo de la fracción I del Artículo 79 constitucional.

En la resolución de dicha Controversia Constitucional, el Tribunal en Pleno, en el Considerando Décimo, sostuvo lo siguiente:

... Como puede apreciarse, el punto de litis consiste en determinar si los fondos federales que ejercen los Ayuntamientos Municipales pueden ser auditados por los órganos de fiscalización de las Legislaturas de los Estados, o si sólo pueden ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación....

... En ese sentido, cuando el Artículo 79, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal le otorga a la Auditoría Superior de la Federación facultades para fiscalizar los recursos federales que ejerzan los Municipios (...) lo que hace es establecer un régimen competencial concurrente para la fiscalización de los recursos federales, de manera tal que dicha facultad debe llevarse a cabo tanto por las Legislaturas de los Estados, en lo que concierne a cuenta pública, como por la Auditoría Superior de la Federación, pero con finalidades diversas como se precisará adelante.

Por tanto, esta disposición no debe interpretarse en el sentido de que únicamente a la Auditoría Superior de la Federación le corresponde la fiscalización de todos los recursos de origen federal; ni que sólo a ella le compete la revisión de los recursos federales con exclusión de las facultades que el Artículo 115, fracción IV, establece a favor de las Auditorías de las Legislaturas de los Estados y, menos aún, que sea ella quien deba revisar todas las cuentas públicas municipales en lo relativo a la aplicación de fondos de origen federal, como lo pretende la parte actora. La interpretación armónica de esos preceptos lleva a concluir, que ambos órganos de auditoría, el federal y el local, están facultados para revisar el ejercicio de fondos federales por parte de los Ayuntamientos, lo que da por resultado un régimen de fiscalización concurrente.

De lo contrario, es decir, de estimarse que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para fiscalizar las cuentas públicas municipales en lo que respecta al ejercicio de fondos de origen federal, se afectaría el sentido del mandato constitucional previsto en el Artículo 115, fracción IV, último párrafo de la Constitución General de la República; pero, además: Por un lado se obligaría a la Auditoría Superior de la Federación a revisar todas y cada una de las cuentas públicas municipales (dado que de una forma u otra todos los Municipios ejercen fondos de

dichos poderes y entidades públicas rindan en el ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que establezcan las leyes respectivas...

origen federal), y por el otro, se dejaría de fiscalizar la aplicación por los Ayuntamientos Municipales, de recursos provenientes de fuentes diversas a la Federación, las Entidades Federativas y los propios Municipios, como lo pueden ser aquéllos que llegan a recibir como una liberalidad de los particulares, o los que eventualmente les ceden los organismos públicos internacionales, pues tampoco se mencionan expresamente como facultad de las Legislaturas Locales.

Efectivamente, de considerarse que es la Auditoría Superior de la Federación a la única que corresponde la fiscalización de los recursos federales ejercidos por los Municipios, se correría el riesgo de imposibilitar las funciones de la entidad superior de fiscalización de la Federación, al obligarla a revisar todas y cada una de las cuentas municipales en lo relativo a los fondos de origen federal, lo que provocaría que no se revisaran adecuadamente estas cuentas públicas, pues a más de los problemas que conlleva dividir la fiscalización de una misma cuenta pública, los Municipios que integran nuestra nación al día de hoy ascienden a la cantidad de dos mil cuatrocientos treinta y cinco, y es probable que ni dicha autoridad, ni ninguna otra, cuente actualmente con la capacidad y los recursos necesarios para revisar puntual y oportunamente las cuentas públicas anuales de todos y cada uno de ellos...⁷

Como se puede observar, en aquel momento, la respuesta dada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue que la fiscalización de los recursos federales, era de carácter concurrente, es decir, tanto de la Auditoría Superior de la Federación, como de las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

Una *primera reforma* a dichas facultades se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 07 de mayo del 2008 (en materia de Contabilidad Gubernamental), junto con otros Artículos que incluye el 116 y el 134, que más adelante se enunciarán, y que en lo que interesa se estableció la redacción siguiente:

Artículo 79. ...

...

I. ...

También fiscalizará *directamente* los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan

⁷ Consultando en el Engrose de la Controversia Constitucional 87/2003, páginas 104 en adelante, en: https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2003/9/3_60449_0_firmado.pdf.

por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y *sin perjuicio de la competencia de otras autoridades* y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Como se puede advertir, esta reforma fue la que introdujo por primera vez, una facultad *directa* de fiscalización de los recursos federales, exceptuando las participaciones federales, mismas que cuentan con una naturaleza y regulación diferente a los primeros.

Lo anterior —concluye el párrafo—, será sin perjuicio de la competencia de otras autoridades, y esto debe de resaltarse, puesto que, de la Iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal, que dio origen a esta Reforma, se desprende que el objetivo, era fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación⁸, al establecer un ejercicio *directo* de la facultad de fiscalización, cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales, para obligarlos a presentar la información que les sea requerida por el órgano de fiscalización superior Federal⁹.

Ya en el Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, aprobado por la misma, se establecieron modificaciones a la iniciativa original, manteniendo la facultad *directa* de la Auditoría Superior de la Federación, bajo la justificación que, las entidades federativas han emitido objeciones en las que se oponen a que, el órgano de fiscalización superior de la Cámara de Diputados Federal, audite el uso de los recursos públicos federales que les son transferidos o asignados, bajo el argumento de una invasión a la soberanía de los Estados, así como la negativa de 9 entidades federativas para suscribir convenios de coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, para la fiscalización de recursos federales transferidos a las mismas¹⁰.

Como se puede desprender, el mismo Dictamen reconoce que la problemática para establecer la facultad “directa”, es para que la Auditoría Superior de la Federación, pueda fiscalizar recursos federales, sin que las entidades federativas objeten su función, argumentando la invasión a su soberanía estatal, por parte de un órgano federal. De igual manera, no se desprende que dicho fortalecimiento de la Auditoría Superior Federal conlleve la ex-

⁸ Página 4 de la Iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal, consultada en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/085_DOF_07may08.pdf, que contiene el proceso legislativo.

⁹ *Ibidem*, p. 5 de la misma Iniciativa.

¹⁰ *Ibidem*, p. 6 del Dictamen, consultado en la misma liga.

clusividad de dichas facultades, o en defecto, se busque retirar las mismas, a las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

Esto último también lo observa el Dictamen, al sostener que “la reforma es necesaria para crear bases jurídicas, obligatorias para todos, que sustenten la construcción de un sistema nacional de fiscalización que, sin menoscabo de la soberanía de las entidades federativas, establezca principios rectores de la fiscalización, *asegure la autonomía de los organismos fiscalizadores* y, mediante la homologación de normas y criterios contables entre la federación y las entidades federativas y de estas entre sí, asegure una rendición más responsable y rigurosa de toda la gestión pública del país”¹¹.

Por su parte, el Dictamen de la Cámara de Senadores, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, en el primer párrafo de su Consideración Cuarta, sostuvo que, “lo propuesto en minuta que se dictamina es necesaria para crear bases jurídicas, obligatorias para todos, que sustenten la construcción de un sistema nacional de fiscalización, que sin menoscabo de la soberanía de las entidades federativas, establezca principios rectores de la fiscalización, asegure la autonomía de los organismos fiscalizadores y, mediante la homologación de normas y criterios contables entre la federación y las entidades federativas y de éstas entre sí, asegure una rendición más responsable y rigurosa de toda la gestión pública del país”¹².

Una segunda reforma constitucional, al segundo párrafo de la fracción I, del Artículo 79 constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la federación el 26 de mayo del 2015 (en materia de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios), en el que mantuvo las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, agregando una nueva, siendo esta la siguiente: “... En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales...”.

Por lo que, al mantener de manera intacta, las facultades analizadas con la reforma previa, es que, por el momento, no se establecerá mayor análisis.

Finalmente, una tercera reforma a las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 (en materia de Combate a la Corrupción), misma que dejó nuevamente intactas las facultades analizadas en la primera reforma referida líneas arriba, ya que el punto central de reforma, lo fue la facultad de fiscalización de las Participaciones Federales, mismas que se habían excep-

¹¹ *Ibidem*, p. 6 del mismo Dictamen citado.

¹² *Ibidem*, p. 5 del Dictamen de la Cámara de Senadores, visible en el mismo *link*, de líneas arriba.

tuado a la Auditoría Superior de la Federación, tal y como se puede ver en la transcripción siguiente:

Artículo 79. ...

...

II. ...

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. *En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.* En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

De esta manera, se mantuvieron las facultades ya analizadas líneas arriba, y solo se estableció la relativa a las Participaciones Federales, para que se puedan fiscalizar de manera directa o en coordinación con las Entidades de Fiscalización Superiores Locales.

No pasa desapercibido, que esta reforma ya ha sido analizada por parte de las extintas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹³, en donde la respuesta que las mismas otorgaron a la pregunta problemática objeto de este escrito, fue en el sentido que sí es una competencia constitucionalmente exclusiva y dada a la Auditoría Superior de la Federación.

Por ejemplo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el estudio realizado en la Controversia Constitucional 288/2023¹⁴ —y que fueron replicadas en la Controversia Constitucional 253/2024¹⁵— se estableció en los párrafos 64 a 73 de la resolución, se estableció una facultad “exclusiva” para la Auditoría Superior de la Federación, respecto

¹³ Por parte de la Primera Sala, las Controversias Constitucionales 288/2023 y 253/2024 y por parte de la Segunda Sala, el Amparo Directo en Revisión 6491/2023.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintidós de enero de dos mil veinticinco, por unanimidad de cinco votos, de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Juan Luis Gonzales Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Loretta Ortiz Ahlf.

¹⁵ Resuelta en sesión de nueve de abril de dos mil veinticinco, por unanimidad de cinco votos, de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis Gonzales Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Loretta Ortiz Ahlf.

de los recursos federales, y que, de manera explícita, en los párrafos 66, 67, 68, 70 y 72 de la ejecutoria, se estableció lo siguiente:

66. En ese sentido, las aportaciones son recursos de origen federal, por lo cual, su entrega viene destinada para una actividad específica, es por ello por lo que la facultad de fiscalizarlos se encuentra reservada para la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

67. Para dar contexto al origen de esta facultad exclusiva, conviene tener presente que el veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción que, entre otros, modificó los Artículos 74, fracciones I y V, 79 de la Constitución Política a efecto de incorporar diversas reglas respecto a la fiscalización de la Cuenta Pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación. ...

68. El motivo de la reforma, en relación con el Artículo 74, fracción I, de la Constitución General de la República, fue hacer explícito que las aportaciones federales exclusivamente pueden ser auditadas por la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, en tanto que las participaciones podrían ser auditadas, si existiera un convenio relativo, en coordinación con las entidades locales de fiscalización. Sobre este cambio, en el dictamen de la Cámara de Diputados, se explicó lo siguiente:

Cabe señalar que se mantiene también la actual facultad de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar directamente los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios. No obstante, se corrige la actual de redacción que establece como salvedad en la fiscalización de recursos federales, a las participaciones federales, ya que éstas últimas no constituyen recursos federales; sin perjuicio de lo anterior, sólo para efectos de fiscalización se faculta a la Auditoría Superior de la Federación a que, en los términos que establezca la ley fiscalice en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En este orden de ideas, con la reforma la Auditoría Superior de la Federación realizará directamente la fiscalización de los recursos federales transferidos y, primordialmente a través de la coordinación, fiscalizará las participaciones federales. Con ello, se establece un verdadero Sistema Nacional de Fiscalización, al permitir que de manera coordinada o directa, se fiscalice todo el gasto público, con el objeto final de garantizar que el gasto público se destine en todos los casos a los destinos aprobados en los tres órdenes de gobierno y, en caso de no hacerlo, se investigue y sanciones de manera efectiva, atacando decidida-

mente con ello la impunidad, consolidándose en este rubro como un subsistema en las metas integrales del Sistema Nacional Anticorrupción.

70. Del aludido texto de la reforma, se puede apreciar que el Poder Reformador de la Constitución esclareció la regla constitucional de que es la Auditoría Superior de la Federación quien deberá ocuparse directamente de la fiscalización de los recursos federales transferidos a municipios.

72. En este punto resulta evidente que conforme al marco constitucional y legal vigente, la facultad de auditar recursos federales, como son el “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” y el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, resulta una competencia exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación por tratarse de recursos sujetos al régimen del Sistema de Coordinación Fiscal.

Como se puede observar en la ejecutoria, la Primera Sala parte de premisas equivocadas, ya que el párrafo central es el 68, con el que se intenta justificar la facultad exclusiva de la Federación para auditar dichos recursos federales, sin embargo, en el párrafo 72, menciona que es facultad exclusiva por pertenecer al Sistema de Coordinación Fiscal, pasando por alto los temas constitucionales que se debieron haber analizado.

Ya que, el párrafo 68 transcrito, al momento en que la Sala transcribe la explicación del Dictamen de la Comisión de la Cámara de Diputados, lo hace como justificación de que la finalidad fue hacer explícito que las aportaciones federales son exclusivas de la Auditoría Superior de la Federación, pero en el párrafo transcrito del Dictamen no es posible observar dicha “regla”.

Esto es así, porque el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados¹⁶, en sus páginas 51 y 52, y que se encuentra transcrito en el multicitado párrafo 68, inicia mencionando “cabe señalar que se *mantiene* también la actual facultad de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar *directamente* los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”, con esto, la Comisión reitera que al no haber modificaciones en la redacción inicial del segundo párrafo de la fracción I, del Artículo 79 constitucional, *por lógica legislativa*, debe de mantenerse la actual facultad *de fiscalización directa*, en los términos planteados en el momento en que se reformó, es decir, con la publicada el 07 de mayo de 2008, ya analizada líneas arriba.

¹⁶ Consultado en el proceso legislativo de Reforma Constitucional, y que es posible consultar en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOE_27may15.pdf.

Continúa estableciendo la cita que, “no obstante (lo ya mencionado que quedó intocado), se corrige la actual redacción que establece como *salvedad* en la fiscalización de recursos federales, a las *participaciones federales*, ya que éstas últimas no constituyen recursos federales”, es decir, la Comisión se encarga de justificar la reforma planteada, en que, como se ha reiterado, no se modificó ninguna facultad ya establecida, sino que se adicionó una, que hasta en ese momento se encontraba vetada a la Auditoría Superior de la Federación, que son las participaciones federales.

Concluye el Dictamen, que “sin perjuicio de lo anterior, sólo para *efectos de fiscalización* se faculta a la Auditoría Superior de la Federación a que, en los términos que establezca la ley fiscalice, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las *participaciones federales*”, idea que fue resaltada en la ejecutoria de mérito, pero cómo es posible observar, se sigue refiriendo a las participaciones federales, que fue el verdadero objeto de la reforma del año 2015, sin tocar ninguna de las otras facultades ya establecidas, como la fiscalización directa de los recursos federales.

Finalmente, el Dictamen sostiene que, con la reforma (del año 2015), la Auditoría Superior de la Federación, realizará directamente la fiscalización de los recursos federales transferidos, y primordialmente a través de la coordinación, fiscalizará las participaciones federales, reiterándose que el objeto de la reforma, fue incluir las participaciones federales, como objeto de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, misma que se encontraba de manera exclusiva a las Auditorías Locales, pero con esta reforma, se buscó la fiscalización completa por parte de la Federación, sin que de la redacción se desprenda que se buscó excluir a las entidades de fiscalización locales, de dicha facultad.

Por ello, es que, esta reforma no estableció de manera exclusiva la facultad de revisar los recursos federales a la Auditoría Superior de la Federación, máxime que no se tocaron sus facultades otorgadas mediante reformas previas, como la fiscalización directa de recursos federales, sino que se buscó ampliar el rango competencial de la misma, sin trastocar las competencias previamente establecidas, para los órganos fiscalizadores locales.

2. Artículo 116 constitucional

Otro Artículo relevante, lo es el Artículo 116 de la Constitución Federal que establece las bases de funcionamiento de los poderes de las entidades federativas, y que en lo que interesa lo es la fracción II, en su párrafo sexto, mismo que se transcribe a continuación:

Artículo 116. ...

II. ...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de

sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

Dicho Artículo resulta general y en cierta parte, muy abstracto, por lo que, para comprender sus alcances, resulta necesario analizar sus reformas y los antecedentes que dieron origen a las mismas.

Este párrafo en específico fue adicionado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 07 de mayo del 2008 (en materia de Contabilidad Gubernamental), es decir, en el mismo decreto de reforma, con el que se estableció la reforma de la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar directamente los recursos federales, lo que aumenta la relevancia de su análisis.

Es de destacarse que, en la iniciativa original, presentada por el Poder Ejecutivo Federal, no hacia ninguna referencia al Artículo 116 constitucional, y es la Cámara de Diputados a través de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; y de Presupuesto y Cuenta Pública, la que realiza la adecuación y adiciones de propuestas de reformas, incluyendo la adición de este párrafo, en atención a la Minuta del Senado de la República, realizada por la Subcomisión de Régimen Político, de la Comisión de Puntos Constitucionales¹⁷.

Por ello, el Dictamen sostuvo lo siguiente:

Lo anterior se considera acertado, toda vez que con la reforma propuesta se busca homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, lo cual *facilitaría* a la Auditoría Superior de la Federación *la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas* debido a que *serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios*. Con estas modificaciones se prevé, a nivel constitucional, la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal; así mismo, se establecen los principios rectores de la fiscalización, armonizando de esta manera las disposiciones en materia de fiscalización a nivel local con las respectivas en el nivel federal, *respetando la autonomía de las entidades federativas*, dejando que sean las pro-

¹⁷ Visible en la página 3 del Dictamen referido (que ya se había citado en líneas arriba), consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/085_DOF_07may08.pdf.

pias entidades quienes decidan, a través de sus legislaturas locales, las particularidades de dichos órganos y sus procedimientos¹⁸.

Esta cuestión fue compartida y aceptada por la Cámara de Senadores, misma que, en el Dictamen respectivo, a través del párrafo tercero del considerando Cuarto, estableció lo siguiente:

Lo anterior, toda vez que se logrará homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, con su equivalente en el nivel federal, lo cual facilitaría a la Auditoría Superior de la Federación la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas en razón de que *serían fiscalizados por los órganos de fiscalización locales bajo los mismos principios*. Asimismo, se logrará a nivel constitucional, la creación de órganos de fiscalización a nivel estatal¹⁹.

Como es posible observar, con esta reforma se introdujo en la Constitución Federal, la existencia de los órganos de fiscalización superior en las entidades federativas, dejando a la libertad configurativa de cada legislatura local, el funcionamiento e integración de los mismos, así como sus respectivos procedimientos de fiscalización superior, teniendo como uno de sus objetivos, el que puedan junto a la Auditoría Superior de la Federación, fiscalizar los recursos federales ejercidos y administrados por las entidades federativas, bajo los mismos principios establecidos de manera expresa en el párrafo adicionado.

Con esto, es posible observar, que en el mismo decreto que estableció la facultad de fiscalización “directa” de la Auditoría Superior de la Federación, también estableció las facultades “concurrentes” para los órganos de fiscalización superior de las entidades federativas, lo que corrobora, que dicha facultad no es “exclusiva” de la Federación, sino que es concurrente, siendo una de las principales razones para regular de manera expresa la existencia de estos órganos fiscalizadores locales en la Constitución Federal²⁰.

Esta redacción se mantuvo hasta su primera reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo del 2015 (en materia de Disciplina Financiera de las entida-

¹⁸ *Ibidem.*, Visible en la página 6 del referido Dictamen.

¹⁹ *Ibidem.*, Visible en la página 5 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

²⁰ La redacción final de este decreto, y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el siguiente: “... Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad”.

des federativas y los municipios), y que, en la exposición de motivos, se estableció en uno de los ejes rectores de la propuesta, el siguiente:

... e) Fortalecer la previsión constitucional sobre las actividades de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes de financiamiento público en los ámbitos federal y de los estados y municipios, que corresponden a las entidades de fiscalización superior de la federación y de los estados;

... Se establece asimismo que las Constituciones de los estados de la República precisarán para los efectos de las responsabilidades, que los servidores públicos responderán por el manejo indebido de los recursos y la deuda públicos; y se propone que las entidades estatales de fiscalización revisaran las acciones de Estados y Municipio en materia de fondos, recursos locales y deuda pública²¹.

Esta iniciativa, es la que generó una de las redacciones actuales del Artículo 116 fracción II, párrafo sexto de la Constitución Federal, que es la inclusión de fiscalizar fondos, recursos locales y deuda pública, por parte de las entidades federativas a través de los órganos de fiscalización superior de los poderes legislativos locales, como un eje rector para fortalecer la función de fiscalización, y no de limitarla a un solo órgano, cuestión que fue rescatada por la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Puntos Constitucionales, que en el Dictamen correspondiente estableció lo siguiente:

La propuesta consiste en reformar el párrafo sexto, de la fracción II, para fortalecer la rendición de cuentas en el uso del endeudamiento público, al concederle atribuciones a las *entidades de fiscalización de los Estados para fiscalizar las acciones de los Estados y Municipios, en materia de fondos, recursos federales, locales y deuda pública.*

Ahora bien, la Cámara de Senadores, reiteró este criterio, lo que denota que era intención del Poder Reformador de la Constitución que, mediante esta reforma, se fortalezcan las funciones de fiscalización de los órganos de fiscalización superior locales, y no de delimitarles competencia alguna.

En su publicación, se adicionó una porción normativa al final del sexto párrafo en análisis, sosteniendo que, "Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública", es decir, tal cual se propuso en la iniciativa original. Además, se destaca el párrafo tercero del transitorio Séptimo del referido decreto que de manera expresa ordenó lo siguiente:

²¹ Visible en páginas tres y cuatro de la Iniciativa presentada, en el *link* siguiente: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/222_DOF_26may15.pdf.

Séptimo. ...

Las legislaturas de los Estados realizarán y publicarán por medio de sus entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, *con independencia del origen de los recursos* afectados como garantía, en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Con lo que se confirma que el Poder Reformador de la Constitución, buscaba fortalecer los Órganos de Fiscalización Superiores Locales, y no quitarle la facultad de fiscalizar recursos federales, que se le otorgó desde el principio, con su inclusión en la Constitución Federal.

Finalmente, la segunda y hasta la fecha, última reforma que ha sufrido este párrafo en particular se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015 (en materia de Combate a la Corrupción, un día siguiente de la anterior), en donde sustancialmente, no se modificó ninguna atribución ni redacción sobre las competencias de los Órganos de Fiscalización Superiores Locales, sino que se limitó a establecer el principio de publicidad de los informes de auditoría que emitan.

No obstante, se pueden rescatar algunas consideraciones importantes, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, sobre las reformas en concreto al Artículo 113, y sus implicaciones en la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización, que a saber son las siguientes:

... En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, los integrantes de estas Comisiones Unidas, deseamos destacar la concepción de este a partir de cuatro principios de la gestión pública y sus correspondientes pilares institucionales: ...

b). El principio de la fiscalización superior de la gestión de los *recursos públicos*, a partir de las entidades de fiscalización superior de los órganos legislativos: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y las entidades de fiscalización superior de las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal; ...

... Como se ha expuesto, el segundo principio del Sistema Nacional Anticorrupción se refiere a la fiscalización superior y a sus pilares institucionales, las entidades de fiscalización superior de la Cámara de Diputados, de los Congresos de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En esta materia existen importantes modificaciones propuestas en la Minuta materia del presente dictamen, *que tienden no sólo al fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos de las entidades federativas*, sino a la revisión del principio de la rendición de cuentas a través de la presentación y revisión de la Cuenta

Pública de la Hacienda Federal, y de las actuaciones subsecuentes al análisis y presentación de informes derivados de dicho documento...

... En primer término, el *fortalecimiento* de la fiscalización superior a cargo de los *órganos técnicos de los Congresos locales* y la homologación de la fecha del 30 de abril de cada año, como máximo, para la presentación de la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal, salvo que medie solicitud de ampliación del ejecutivo estatal suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Adicionalmente, el *fortalecimiento* de dichos *órganos técnicos* deviene también del otorgamiento de facultades para que, en congruencia con las previsiones de la Minuta con proyecto de Decreto de reformas constitucionales en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, se lleve a cabo la fiscalización de las acciones del Estado o de los municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública²².

Como se desprende de estas consideraciones, la finalidad de la reforma constitucional en materia de combate a la Corrupción fue el fortalecimiento de las entidades de fiscalización superior locales, por lo que, en ninguna parte del procedimiento legislativo de reforma, se desprende la acotación de facultades para estos órganos, ni mucho menos se hace explícita alguna restricción, o facultad, para que sea exclusiva de la Federación.

En último lugar, se hace notar la utilización del concepto de "órganos técnicos" utilizada por el Poder Reformador de la Constitución, mismo que es relevante para el análisis del Artículo siguiente.

3. Artículo 134 constitucional

Finalmente, y como tercer Artículo constitucional relevante para el estudio completo del presente análisis, lo es, el Artículo 134 párrafos segundo y sexto, que fue reformado de manera trascendental y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 07 de mayo del 2008 (en materia de Contabilidad Gubernamental), misma que como se ha establecido en los dos Artículos anteriores, se encuentra en el mismo Decreto de Reforma Constitucional que dotó a la Auditoría Superior de la Federación, de su facultad directa para fiscalizar recursos federales, así como también el que creó a los órganos de fiscalización superior locales, con el objeto de fiscalizar recursos federales, por lo que, su análisis también resulta relevante²³.

²² Todos visibles en páginas 64, 65, 69 y 85 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores que dictaminó el Decreto de Reforma Constitucional en combate a la corrupción, visible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOF_27may15.pdf.

²³ Con lo que, además, se reitera la importancia de interpretar de manera conjunta estos Artículos en concreto, para poder dar respuesta a la pregunta problemática objeto del presente escrito.

Este precepto constitucional, no ha tenido un cambio relevante desde la referida reforma del 2008 (salvo el que modificó las menciones del “Distrito Federal”, por “Ciudad de México”, de 2016, que se limitó al cambio de denominación), y en la misma, desde la Iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo Federal, estableció la siguiente justificación:

... En este orden de ideas, se propone reformar el Artículo 134 constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, deberán de observar principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados.

Asimismo, se prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por *instancias técnicas*, con el objeto de que dichas evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos *presupuestos*.

Por otro lado, se propone establecer que *los recursos federales que sean ejercidos por órdenes de gobierno distintos al federal* observen las bases establecidas en esta reforma.

Lo anterior es fundamental al considerar que el gasto público federal que ejercen las entidades federativas y los municipios representa más de la mitad del presupuesto del gasto programable; por lo tanto, es indispensable que dicho gasto sea evaluado en cuanto a los resultados obtenidos al igual que los demás recursos federales. Esta propuesta pretende *que se evalúen a nivel local*, a través de instancias técnicas, los resultados obtenidos con dichos recursos²⁴.

Como se puede observar de la transcripción, el Titular del Ejecutivo Federal, en su momento, buscaba que los recursos públicos federales, que son utilizados por entes públicos diversos a los de carácter federal, sean evaluados por instancias técnicas de carácter local, con la finalidad de utilizar dichas evaluaciones, en la asignación de recursos públicos, en futuros presupuestos.

Si bien, esto puede parecer redactado de manera general, debe de recordarse que la instancia encargada de asignar los recursos públicos, a través de los respectivos presupuestos de egresos, lo son los Poderes Legislativos, a través de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y los Congresos de cada Entidad Federativa, por lo que, si quien necesita analizar las evaluaciones que se obtengan de los recursos públicos federales, lo son los

²⁴ Página 2 de la Iniciativa presentada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/085_DOF_07may08.pdf.

Congresos Locales y el Federal, debe de ser a través de sus respectivos Órganos Técnicos de Fiscalización Superior.

Bajo esa lógica, es que debe de entenderse la redacción de la iniciativa de la reforma constitucional y, por ende, que las evaluaciones a que hace referencia, tanto la propuesta, como la redacción final del texto constitucional, es que se hace referencia a las entidades de fiscalización superior de los poderes legislativos locales.

Esta idea no es ajena a la dictaminación que realizó la Cámara de Diputados, a través de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, quien sostuvo lo siguiente:

Por su parte, en el Artículo 134 constitucional se realizan diversas precisiones para que, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, quede claro que la evaluación sobre el ejercicio de los recursos público corresponderá a las instancias técnicas que establezcan dichas entidades, sin perjuicio de las atribuciones que, en el marco de la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo las auditorías de desempeño, son facultad de la Cámara de Diputados, realizadas a través de la Auditoría Superior de la Federación²⁵.

Es decir, en el Dictamen, se reconoce que la evolución que se ha estado citando, corresponde a las entidades federativas, sin perjuicio de las facultades de la Cámara de Diputados Federal, a través de la Auditoría Superior de la Federación, para la misma revisión de dichos recursos, lo cual es acorde con lo manifestado, respecto de la creación constitucional de los órganos de fiscalización superior locales, como instancias técnicas de los congresos de los Estados, que se justificó y reformó en el mismo dictamen.

Bajo esa perspectiva es que, se puede concluir que efectivamente, las instancias técnicas a que hace referencia el Artículo 134, para el efecto de evaluar los resultados de todos los recursos públicos ejercidos por las entidades federativas y Municipios, debe entenderse como referencia a los órganos de fiscalización superiores locales, establecidos en ese mismo decreto en el Artículo 116, fracción II, párrafo sexto que se adicionó, además que, como se destacó en la última parte del análisis de Artículo anterior, el Poder Reformador de la Constitución, se refiere a los referidos órganos de fiscalización locales, como "órganos técnicos" de las entidades federativas, cuando justifica el fortalecimiento de los mismos, en el llamado sistema nacional de fiscalización.

²⁵ Páginas 6 y 7 del Dictamen Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, visible en el link citado inmediatamente arriba.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo del presente documento, se ha realizado un análisis teleológico de tres Artículos constitucionales, generando sin mencionarlo, una interpretación constitucional armónica, literal y teleológica, a fin de otorgar una respuesta a una interrogante con la que se partió el análisis, de lo que se puede obtener lo siguiente.

De los Artículos 79, fracción I, segundo párrafo, 116, fracción II, párrafo sexto, y 134, párrafos segundo y sexto, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la facultad de fiscalizar y auditar los recursos federales, asignados a las Entidades Federativas y Municipios, es concurrente, es decir, tanto es una facultad de la Auditoría Superior de la Federación, como de las entidades de fiscalización superior locales, ya que, si bien, el Artículo 79, fracción I, segundo párrafo establece una facultad *directa*, para fiscalizar dichos fondos federales, dicha palabra, gramaticalmente hablando, no puede hacerse referencia a una facultad *exclusiva*, ya que ambas palabras tienen una connotación totalmente diferente.

Además que fue la intención del Poder Reformador de la Constitución, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo del 2008²⁶, que el sistema de fiscalización de los recursos federales, sea concurrente, misma que no se han modificado hasta la fecha, por lo que, debe de mantenerse la operatividad de dichos objetivos en los Artículos analizados, máxime que en la reforma constitucional del año 2015, ni siquiera modificó las facultades ya establecidas constitucionalmente, siendo que la fiscalización de dichos recursos públicos federales, deben de ser realizadas, tanto por la Auditoría Superior de la Federación, como de las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

Esto sigue establecido en el Artículo 134 párrafos segundo y sextos constitucionales, por lo que, puede considerarse que siguen vigentes los objetivos de dichas reformas, y que tal como se ha reiterado, al no modificarse ni suprimirse expresa ni teleológicamente en la reforma de 27 de mayo de 2015, de las facultades de ambos tipos de órganos fiscalizadores (federal y local), es que debe de interpretarse que si existe dicha facultad.

Por todas estas consideraciones establecidas, es que puede responderse a la pregunta problemática planteada, es decir, ¿Pueden los Órganos de Fiscalización Superior Locales Fiscalizar/Auditar recursos federales de manera concurrente con la Auditoría Superior de la Federación, o es una facultad exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación? Siendo la respuesta que los Órganos de Fiscalización Superior Locales, sí pueden fisca-

²⁶ Se reitera que esta Reforma Constitucional del año 2008 es la que dio origen a la redacción actual del Artículo 79 fracción I, segundo párrafo, relativo a la facultad directa de la Auditoría Superior de la Federación.

lizar/auditar recursos federales de manera concurrente con la Auditoría Superior de la Federación, y en consecuencia, no es una facultad exclusiva de esta última.

Dichas respuestas, deben de entenderse limitadas a la función de fiscalización, por lo que, no se realiza un pronunciamiento sobre la facultad de determinar o sancionar responsabilidades derivadas de estos mismos, ya que dicha temática es materia de un análisis diferente.

Finalmente, no se quiere dejar pasar que actualmente, la Nueva Integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrá la oportunidad de analizar la temática abordada en el presente Artículo, a través de la Controversia Constitucional 174/2025, en la que, se observará si deciden confirmar sus precedentes, o si deciden cambiar su criterio, al tenor de argumentos similares aquí vertidos, pero eso, solo el tiempo lo dirá.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

FIGUEROA NERI, Aimeé, "Cuenta Pública en México. Evaluando el Laberinto legal de la fiscalización superior.", *Reporte de investigación*, Universidad de Guadalajara, México, 2005.
HARRISON, Aurora, "La ASF informó al Ayuntamiento de Acapulco que es la única que fiscaliza los recursos federales", *El Sur Acapulco Periódico de Guerrero*, 3 de junio de 2025, <https://suracapulco.mx/la-asf-informo-al-ayuntamiento-de-acapulco-que-es-la-uni-ca-que-fiscaliza-los-recursos-federales/>.

2. Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Coordinación Fiscal.

3. Sitios de internet

https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2003/9/3_60449_0_firmado.pdf.
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww2.scjn.gob.mx%2Fjuridica%2Fengroses%2F1%2F2023%2F9%2F3_312417_7063.docx&wdOrigin=BROWSELINK.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2024/9/3_340122_7299_firmado.pdf.
https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2023/10/2_321873_6899_firmado.pdf.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/085_DOJ_07may08.pdf.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/222_DOJ_26may15.pdf.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOJ_27may15.pdf.

El *Big Brother* de la seguridad pública: La videovigilancia y la protección de datos personales en México

Walter Yared LIMÓN MAGAÑA¹

Sumario

I. Introducción. II. La videovigilancia antes de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, del 26 de enero de 2017. III. Regulación actual de la videovigilancia y la protección de datos personales. IV. Conclusiones. V. Fuentes de información.

Resumen

En este artículo se analiza la evolución normativa de la videovigilancia en México partiendo de una de las leyes locales pioneras (Aguascalientes 2009), haciendo especial referencia a la protección de datos personales; ese análisis también aborda las bases vigentes contenidas en leyes generales que regulan materias que actualmente son concurrentes y que se vinculan con la videovigilancia (protección de datos personales y sistema nacional de seguridad pública); asimismo, se describe la tensión entre normas locales previas y dichas leyes generales ejemplificando, con la Ley de Videovigilancia del Estado de Aguascalientes, la existencia de disposiciones estatales anacrónicas que atribuyen funciones ARCO a instancias distintas a las previstas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados vigente; concluyendo que es imprescindible la revisión de normas locales que regulen la

Abstract

This article analyzes the regulatory evolution of video surveillance in Mexico, starting from one of the pioneering local laws (Aguascalientes 2009), with special reference to personal data protection; the analysis also addresses the current foundations contained in general laws that regulate areas that are now concurrent and are linked to video surveillance (personal data protection and the National Public Security System); likewise, it describes the tension between prior local regulations and those general laws, exemplifying with the Video Surveillance Law of the State of Aguascalientes the existence of anachronistic state provisions that assign ARCO functions to bodies other than those provided for in the current General Law on the Protection of Personal Data Held by Obligated Subjects; concluding that it is essential to review local regulations governing video surveillance to verify that they are properly harmonized with

¹ Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla-La Mancha. Maestro en Derecho Electoral por la Universidad de Durango. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, <https://orcid.org/0009-0002-5947-262X>.

videovigilancia para constatar que estén debidamente armonizadas con las nuevas leyes generales de protección de datos personales y de seguridad pública, además, que las instituciones policiales al implementar la videovigilancia, deben acatar la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados vigente.

Palabras Clave

Videovigilancia. Protección de datos personales. Derechos ARCO. Aviso de privacidad. Armonización legislativa.

the new general laws on personal data protection and public security, and that police institutions, when implementing video surveillance, must comply with the current General Law on the Protection of Personal Data Held by Obligated Subjects.

Key Words

Video surveillance. Personal data protection. ARCO rights. Privacy notice. Harmonization of legislation.

I. INTRODUCCIÓN

La videovigilancia en materia de seguridad pública, conforme a diversas normativas locales, es la captación de imágenes —con o sin sonido— realizada por cuerpos de seguridad pública o privada, mediante el uso de videocámaras fijas o móviles, equipos de grabación y todo medio técnico análogo, digital, óptico o electrónico que permita grabar y captar imágenes².

Como se advierte, el alcance de ese instrumento de seguridad pública indefectiblemente se vincula con el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, y en el caso de México, es en legislaciones locales donde, a partir del 2008, se fue desarrollando una regulación detallada pues las entidades federativas gozaban de una mayor libertad de configuración legislativa previo a la expedición de la abrogada Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, del 26 de enero de 2017, y más aún, de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 16 de julio de 2025, que a diferencia de la ley anterior de dicho Sistema, sí establece bases normativas aplicables a la videovigilancia que deben observarse en los tres órdenes de gobierno.

La videovigilancia es una herramienta útil para reaccionar y documentar eventos que trastocan la seguridad de las personas, permitiendo incluso realizar detenciones en flagrancia cuando se advierte la comisión del delito a través de cámaras conectadas a centros de monitoreo de seguridad pública, siempre que la persona servidora pública que perciba por ese medio y en tiempo real los hechos, inmediatamente aporte a los elementos policiales

² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Anexo técnico de la Norma Técnica para Estandarizar las Características Técnicas y de Interoperabilidad de los Sistemas de Video-Vigilancia para la Seguridad Pública*, 2016, pp. 27 y 28, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/647036/Anexo_tecnico_NTSVVSP.pdf, (consultado el 2 de diciembre de 2025).

que se ubiquen en el lugar, datos idóneos para identificar y detener en ese propio momento a la persona infractora, o bien, perseguirla inmediata e ininterrumpidamente conforme a lo que exige el Artículo 16 de la Constitución Federal³.

Así lo sostuvo la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual emitió la tesis con rubro: "DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. REQUISITOS PARA QUE SE ACTUALICE CUANDO LA POLICÍA ADVIERTE HECHOS DELICTIVOS POR MEDIO DE CÁMARAS DE VIGILANCIA DE UN CENTRO DE MONITOREO DE SEGURIDAD PÚBLICA", en la que se reflexiona lo siguiente:

La flagrancia no es incompatible con el uso de la tecnología, dado que el párrafo quinto del Artículo 16 constitucional no establece ninguna limitante al respecto, de manera que el medio por el que el agente perciba la ejecución de una conducta delictiva, ya sea directamente por encontrarse en el lugar de su comisión, o bien, indirectamente a través de las videocámaras de vigilancia de seguridad pública, resulta irrelevante siempre que se cumpla con la inmediatez requerida entre la percepción sensorial del delito y su comisión. La Primera Sala ha indicado que es posible sostener que una detención se realizó en flagrancia a pesar de que la persona que logra la detención material no presencié la ejecución del delito, pero en el mismo contexto gramatical de la expresión de inmediatez, tiene conocimiento del hecho acontecido y de los datos que permiten identificar al probable responsable, ya sea porque se los aportó la víctima o algún testigo una vez que se perpetró el ilícito; por lo que ante el señalamiento directo de la persona que debe aprehenderse o con el aporte de datos idóneos que permiten su identificación inmediata, la persona que realiza la detención procede a su persecución ininterrumpida y captura...⁴

En ese contexto, considerando la relevancia que para la seguridad pública tiene la video-vigilancia, en las siguientes líneas se proporcionan apuntes relevantes sobre lo anacrónico que resultan algunas disposiciones que, en lo local, prevalecen al no estar armonizadas con el

³ Artículo 16 párrafos quinto, sexto y séptimo de la Constitución Federal: Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

⁴ Tesis 1a. XV/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. V, junio de 2022, p. 4652 (registro digital 2024749).

nuevo marco concurrente regulado por las leyes generales aplicables presentando, además, una aproximación a ese marco, el cual brinda bases para propiciar una adecuada protección de los datos personales recabados mediante la herramienta tecnológica en cuestión.

II. LA VIDEOVIGILANCIA ANTES DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS, DEL 26 DE ENERO DE 2017

A partir del 2008 en nuestro país fueron emitidos diversos ordenamientos con el propósito de regular las actividades de videovigilancia; en lo personal, tuve oportunidad de colaborar en la redacción de la Ley de Videovigilancia del Estado de Aguascalientes, la cual ha sido reconocida como referente de otras leyes que posteriormente fueron emitidas⁵.

En el siguiente cuadro se presenta una relación, ordenada cronológicamente, de las diversas leyes locales de videovigilancia expedidas en México desde el 2008:

Cuadro 1. Leyes locales autónomas que regulan la videovigilancia en México.

Ordenamiento	Fecha de publicación
1. Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (antes Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal).	27 de octubre de 2008
2. Ley de Vídeo Vigilancia del Estado de Aguascalientes.	22 de junio de 2009
3. Ley que Regula la Vídeo Vigilancia en el Estado de Colima.	28 de agosto de 2009

⁵ La Ley de Videovigilancia del Estado de Aguascalientes, derivó de una iniciativa promovida en 2009 por el entonces Diputado Local José Robles Gutiérrez. Uno de los asesores que participó activamente en la construcción de esa Ley, fue el Maestro Julián Pariset (véase <https://www.lja.mx/2009/05/podran-ser-videos-pruebas-en-pleitos-legales-aprueban-en-comision-ley-de-video-vigilancia-3/>). Esa ley fue un referente para otras entidades federativas, así se reconoce, por ejemplo, en el anexo técnico de la *Norma Técnica para Estandarizar las Características Técnicas y de Interoperabilidad de los Sistemas de Video-Vigilancia para la Seguridad Pública*, documento que en su página 30 dice: A manera de conclusión, han sido pocas las entidades federativas que han generado un respaldo jurídico para sus SVV. Paralelamente, aunque se reconocen los avances alcanzados por Baja California Sur, Durango, Nuevo León, Guadalajara, Estado de México y Colima, es necesario reconocer que sus instrumentos han emulado las legislaciones del Distrito Federal (2008) y de Aguascalientes (2009), reproduciendo en gran medida tanto las virtudes como las carencias de estos referentes, por lo que, desde su génesis, ignoran las circunstancias inmediatas de su territorio. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/647036/Anexo_tecnico_NTSVVSP.pdf, (consultado el 2 de diciembre de 2025).

4. Ley que Regula el Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación para la Seguridad Pública del Estado de México.	14 de mayo de 2014
5. Ley que Establece las Bases para la Vídeo Vigilancia en el Estado de Durango.	5 de julio de 2012
6. Ley de Vídeo Vigilancia del Estado de Baja California Sur (abrogada). Ley de Videovigilancia para el Estado de Baja California Sur (vigente).	31 de julio de 2014 20 de enero de 2020
7. Ley de Videovigilancia del Estado de Yucatán.	25 de julio de 2018
8. Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.	22 de agosto de 2018

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional> (consultado el 2 de diciembre de 2025).

Varios de esos ordenamientos estatales fueron emitidos previo a la adición de la actual fracción XXIX-S al Artículo 73 de la Constitución Federal y a la expedición de las leyes generales a las que alude este precepto que otorgó competencia exclusiva al Congreso de la Unión para “expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno”⁶.

Antes de esa adición, naturalmente, las entidades federativas contaban con más amplia potestad reglamentaria para regular lo atinente a la protección de datos en posesión de las autoridades, y en esa medida, en algunas leyes de videovigilancia —como la de Aguascalientes— profundizaron en mecanismos que garantizaran tal protección.

Con la expedición de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017,

⁶ Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5332002 (consultado el 2 de diciembre de 2025).

dichos mecanismos previstos en algunas leyes de videovigilancia se convirtieron en anacrónicos, pues por ejemplo, facultan a consejos o comités conformados por representantes de los poderes locales y de instancias estatales y municipales de seguridad pública, para resolver “solicitudes de cancelación, oposición o rectificación de datos personales”⁷ (derechos ARCO)⁸ función que de conformidad con la mencionada Ley General, así como con la actual Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en adelante Ley General de Datos Vigente), corresponde a la Unidad de Transparencia y al Comité de Transparencia de la institución policial que actúe como sujeto obligado.

En efecto, la Ley General de Datos Vigente, señala:

Artículo 78. Para los efectos de la presente Ley y sin perjuicio de otras atribuciones que le sean conferidas en la normatividad que le resulte aplicable, el Comité de Transparencia tendrá las siguientes funciones:

(...)

II. Instituir, en su caso, procedimientos internos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

III. Confirmar, modificar o revocar las determinaciones en las que se declare la inexistencia de los datos personales, o se niegue por cualquier causa el ejercicio de alguno de los derechos ARCO⁹.

Artículo 79. Cada responsable contará con una Unidad de Transparencia que se integrará y funcionará conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que tendrá además las siguientes funciones:

(...)

II. Gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

⁷ Por ejemplo, conforme el Artículo 7o. de la Ley de Videovigilancia del Estado de Aguascalientes, el Comité de Videovigilancia de esa entidad es un “órgano de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones” y se integra por representantes del Secretario de Seguridad Pública del Estado; del Poder Legislativo; del Procurador General de Justicia del Estado (actualmente Fiscal General); de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; y de las Secretarías de Seguridad Pública o análogos de los municipios que cuenten con un Centro de Telecomunicaciones C-4 y que a través de él, realicen actividades de Videovigilancia. Asimismo, el Artículo 8o. de la citada Ley, señala: Serán facultades del Comité [de Video Vigilancia del Estado de Aguascalientes]: VI. Resolver sobre las solicitudes de cancelación, oposición o rectificación de datos personales”.

⁸ Artículo 3o. de la Ley General de Datos Vigente: Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: XI. Derechos ARCO: Derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales.

⁹ Ese precepto replica lo previsto en el Artículo 84 fracciones II y III de la abrogada Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

(...)

V. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO¹⁰.

Esa anacronía aún está presente, por ejemplo, en la Ley de Videovigilancia del Estado de Aguascalientes, provocando un conflicto normativo que si bien es resuelto bajo el criterio jerárquico¹¹ —prevaleciendo lo dispuesto por las leyes generales— no deja de ocasionar confusión.

III. REGULACIÓN ACTUAL DE LA VIDEOVIGILANCIA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El Artículo 113 de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2025, señala que los sistemas de videovigilancia que utilicen los Centros de Comando y Control en los tres órdenes de gobierno, así como la información y bases de datos que se generen de los mismos, “deberán cumplir con los procesos establecidos en los lineamientos que para tal efecto emita el Secretariado Ejecutivo [del Sistema Nacional de Seguridad Pública], los que deberán apegarse a la normativa en materia de protección de datos personales”.

A la fecha, no se han expedido tales lineamientos; sin embargo, la citada Ley General señala expresamente que los mismos deberán apegarse a la normativa de protección de datos personales.

Así, los centros de comando y control al recabar y dar tratamiento a datos personales mediante actividades de videovigilancia tienen que sujetarse a la Ley General de Datos Vigente —publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2025— esto en virtud de que dichas actividades constituyen un mecanismo por el que se obtiene información concerniente a personas identificadas o identificables, como son imágenes de su aspecto físico¹².

¹⁰ Ese precepto replica lo previsto en el Artículo 85 fracciones II y V de la abrogada Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

¹¹ Guastini, Riccardo, “Antinomias y Lagunas”, trad. de Miguel Carbonell. Consultado en: *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, Edit. Themis, S.A. de C.V., México, 1999, pp. 439 y 440.

¹² El Artículo 3o. de la Ley General de Datos Vigente, señala: Para los efectos de la presente Ley se entenderá por... IX. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información.

Esa Ley General, en sus Artículos 74 a 76 alude lo concerniente a las Bases de Datos en Posesión de Instancias de Seguridad Pública, preceptos de los que deriva, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Que la obtención y tratamiento de datos personales por parte de instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de delitos.

b) Que las instancias responsables de las bases de datos deben establecer “medidas de seguridad de nivel alto, para garantizar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información, que permitan proteger los datos personales contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizado”.

La implementación de esas medidas de seguridad debe reflejarse en el aviso de privacidad, en la evaluación de impacto de protección de datos personales y en el documento de seguridad, instrumentos con los que debe contar la institución de seguridad pública en su calidad de sujeto obligado, de conformidad con la Ley General de Datos Vigente¹³.

c) Que las comunicaciones privadas son inviolables, reiterando el mandato contenido en el Artículo 16 de la Constitución Federal, en el sentido de que es facultad exclusiva de la autoridad judicial federal, autorizar la intervención de comunicaciones privadas, previa petición de la autoridad federal que faculte la

¹³ Conforme al Artículo 3o. fracciones III, XIV y XV de la Ley General de Datos Vigente, dichos instrumentos son definidos de la siguiente manera: Aviso de privacidad: Documento a disposición de la persona titular de la información de forma física, electrónica o en cualquier formato generado por el responsable, a partir del momento en el cual se recaben sus datos personales, con el objeto de informarle los propósitos del tratamiento de los mismos. Documento de seguridad: Instrumento que describe y da cuenta de manera general sobre las medidas de seguridad técnicas, físicas y administrativas adoptadas por el responsable para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos personales que posee. Evaluación de impacto en la protección de datos personales: Documento mediante el cual los sujetos obligados que pretendan poner en operación o modificar políticas públicas, programas, sistemas o plataformas informáticas, aplicaciones electrónicas o cualquier otra tecnología que implique el tratamiento intensivo o relevante de datos personales, valoran los impactos reales respecto de determinado tratamiento de datos personales, a efecto de identificar y mitigar posibles riesgos relacionados con los principios, deberes y derechos de las personas titulares, así como los deberes de los responsables y las personas encargadas, previstos en las disposiciones jurídicas aplicables.

ley o de la persona titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente¹⁴.

d) Que, en el tratamiento de datos personales, así como en el uso de las bases de datos para su almacenamiento que realicen las instancias de seguridad pública, deberá cumplirse con los principios establecidos en el Título Segundo de la Ley General de Datos Vigente, que son:

Licitud, implica que el tratamiento se sujete a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

Finalidad, el tratamiento debe justificarse por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

Lealtad, que implica que los responsables (sujetos obligados que deciden sobre el tratamiento de los datos) no deben obtener y tratar datos personales a través de medios engañosos o fraudulentos, y tienen que privilegiar la protección de los intereses de la persona titular y la expectativa razonable de privacidad.

Consentimiento, que obliga al responsable a contar con el consentimiento previo de la persona titular para el tratamiento de los datos personales, el cual deberá otorgarse de forma libre, específica e informada.

Calidad, que obliga al responsable a adoptar las medidas para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere la veracidad de éstos.

Proporcionalidad, que obliga a sólo tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento.

Información, que implica informar a la persona titular, a través del aviso de privacidad, la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales, a fin de que pueda tomar decisiones informadas.

Responsabilidad en el tratamiento de datos personales, que obliga a acreditar el cumplimiento de los principios, deberes y obligaciones a cargo del responsable para rendir cuentas sobre el tratamiento de datos personales en su posesión a su titular y, en su caso, a la autoridad garante.

¹⁴ El Artículo 16 párrafo décimo tercero de la Constitución Federal, dice: Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada...

Cabe destacar que el principio de consentimiento obliga a contar con la anuencia previa de la persona titular para el tratamiento de los datos personales, la cual debe otorgarse de forma libre, específica e informada lo que exige que las personas tengan conocimiento del aviso de privacidad antes del tratamiento de sus datos personales¹⁵.

El consentimiento puede ser expreso, de manera verbal, por escrito o por medios electrónicos; o bien, tácito que se actualiza “cuando habiéndose puesto a disposición de la persona titular el aviso de privacidad, ésta no manifieste su voluntad en sentido contrario”. Ese aviso debe difundirse por medios electrónicos y físicos del sujeto obligado.

En ese sentido, cuando se recaban datos personales mediante actividades de videovigilancia, por ley se debe poner a disposición de las personas el aviso de privacidad correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento del principio de consentimiento, aviso que deberá cumplir con las características que establece la Ley General de Datos Vigente.

IV. CONCLUSIONES

La implementación de la videovigilancia en México debe respetar las normas en materia de protección de datos personales, pues se trata de un instrumento que pone en riesgo el derecho a la privacidad.

En ese contexto, es imprescindible la revisión de las normas que regulan en el ámbito local la videovigilancia, a fin de constatar que estén armonizadas con la Ley General de Datos Vigente y la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para así evitar confusiones y por consecuencia incertidumbre, sobre los mecanismos legales que deben aplicarse y las instancias competentes (unidades y comités de transparencia) para intervenir en la salvaguarda de los datos personales.

Lo anterior, sumado a que las instituciones policiales al implementar la videovigilancia deben acatar lo siguiente:

- a) La restricción legal en la obtención y tratamiento de datos personales, consistente en limitarse a supuestos y datos necesarios y proporcionales para el ejercicio de funciones de seguridad, así como de prevención y persecución de delitos.
- b) La necesidad de implementar medidas de seguridad de nivel alto que garanticen la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información cuyo tratamiento y uso tiene que sujetarse a los principios de licitud, finalidad, lealtad, calidad, proporcionalidad, información, responsabilidad en el tratamiento de datos personales y consentimiento.

¹⁵ Sobre el contenido de los avisos de privacidad, véanse los Artículos 20 a 22 de la Ley General de Datos Vigente.

- c) Derivado del principio de consentimiento, hacer público el aviso de privacidad aplicable para dar a conocer los propósitos del tratamiento de la información y los mecanismos para hacer valer los derechos ARCO.

No es impedimento para cumplir lo anterior, la falta de los lineamientos referidos en el Artículo 113 de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales tendrán que ser emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer los procesos que deberán cumplir los sistemas de videovigilancia que utilicen los Centros de Comando y Control de los tres órdenes de gobierno, ya que las exigencias apuntadas están previstas en la Ley General de Datos Vigente —que es aplicable a todas las autoridades incluyendo las que realizan funciones de seguridad pública— sumado a que los lineamientos en cuestión, por mandato expreso del citado Artículo 113, deberán apegarse a la propia Ley General de Datos Vigente.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

GUASTINI, Riccardo, “Antinomias y Lagunas”, trad. de Miguel Carbonell, Consultado en: *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 29, Ed. Themis, S.A. de C.V., México, 1999.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Anexo técnico de la Norma Técnica para Estandarizar las Características Técnicas y de Interoperabilidad de los Sistemas de Video-Vigilancia para la Seguridad Pública*, 2016, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/647036/Anexo_tecnico_NTSV-VSP.pdf.

2. Legislación

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, 7 de febrero de 2014, Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5332002.

Ley de Videovigilancia del Estado de Aguascalientes, publicada el 22 de junio de 2009, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.

- Ley de Videovigilancia del Estado de Baja California Sur, publicada el 31 de julio de 2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley de Videovigilancia del Estado de Yucatán, publicada el 25 de julio de 2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley de Videovigilancia para el Estado de Baja California Sur (vigente), publicada el 20 de enero de 2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, publicada el 22 de agosto de 2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2025, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley que Establece las Bases para la Vídeo Vigilancia en el Estado de Durango, publicada el 5 de julio de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (antes Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal) publicada el 27 de octubre de 2008, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.
- Ley que Regula el Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación para la Seguridad Pública del Estado de México, publicada el 14 de mayo de 2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.

Ley que Regula la Vídeo Vigilancia en el Estado de Colima, publicada el 28 de agosto de 2009, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Normativa Nacional e Internacional: La clave de la Corte*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>.

3. *Jurisprudencia*

Tesis 1a. XV/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. V, junio de 2022, p. 4652 (registro digital 2024749).

4. *Publicaciones en Internet*

LJA.MX, Podrán ser videos pruebas en pleitos legales; aprueban en comisión ley de videovigilancia, 27 de mayo de 2009, Disponible en: <https://www.lja.mx/2009/05/podran-ser-videos-pruebas-en-pleitos-legales-aprueban-en-comision-ley-de-video-vigilancia-3/>.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Interpretación de la LIGIE en la clasificación de bebidas de la subpartida 2202.10

Luis Salvador CONTRERAS LOPEZ¹

Mary Laura LOPEZ LOZANO²

Sumario

I. *Introducción*. II. *Desarrollo*. III. *Conclusión*. IV. *Fuentes de información*.

Resumen

El presente trabajo analiza la interpretación de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, en el caso concreto de la clasificación arancelaria de bebidas que se encuentran en la subpartida 2202.10, exponiendo los métodos jurídicos aplicables para una correcta interpretación de la normativa al caso en concreto, resaltando definiciones legales de la mercancía.

Resultando útil para los casos donde no todas las aguas aromatizadas contienen azúcar o edulcorantes y viceversa, identificando que para cada hipótesis de la subpartida se establece una clasificación independientemente según los criterios legales y gramaticales (destacando el uso de conjunciones en la redacción legal).

Con esto se puede apreciar como los textos de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, debe ser interpretada de forma objetiva, pues la subjetividad

Abstract

The present work analyzes the interpretation of the General Import and Export Tax Law, in the specific case of the tariff classification of beverages found under subheading 2202.10, presenting the applicable legal methods for a correct interpretation of the regulations in the specific case, highlighting legal definitions of the merchandise.

It proves useful for cases where not all flavored waters contain sugar or sweeteners and vice versa, identifying that for each hypothesis under the subheading, a classification is established independently according to legal and grammatical criteria (emphasizing the use of conjunctions in legal drafting).

This shows how the texts of the General Import and Export Tax Law must be interpreted objectively, since subjectivity would lead to arbitrariness and the latter to the violation of constitutional principles; therefore, the legally recognized methods of interpretation by legal

¹ Licenciado en derecho por la Universidad Cristóbal Colón, correo de contacto: LL.salvadorcontreras@outlook.com, abogado en Firma legal Lagunes y Asociados.

² Mtra. en derecho fiscal por la Universidad Cristóbal Colón, Mandatario aduanal autorizado por el SAT para Silva Herzog Consorcio Aduanal.

llevaría a la arbitrariedad y esta *última* a la violación de principios constitucionales, por lo que se enfatiza los métodos de interpretación jurídicos reconocidos por las ciencias jurídicas, garantizando la certeza de la interpretación de dicha *Ley*.

Palabras Clave

Clasificación arancelaria. Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE). Tarifa (TIGIE). Agua con adición de azúcar. Agua con adición de otro edulcorante. Agua aromatizada.

sciences are emphasized, ensuring certainty in the interpretation of said LAW.

Key Words

Tariff classification. General Import and Export Tax Law (LIGIE). Tariff (TIGIE). Water with added sugar. Water with added other sweetener. Flavored water.

I. INTRODUCCIÓN

La clasificación arancelaria resulta ser primordial para la práctica de importación y exportación, los textos y códigos para ubicarla se encuentran en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, sin embargo, esta última, como toda norma jurídica, requiere una correcta interpretación manteniendo una visión objetiva y evitando en medida de lo posible las subjetividades.

De dicha ley que en adelante llamaremos LIGIE, emana en su Artículo 1o., la llamada tarifa que en adelante llamaremos TIGIE, la cual se formada por los textos, los códigos arancelarios, las unidades de medida, junto con las notas y los aranceles, agrupando las mercancías del comercio exterior por su naturaleza, y esto lo podemos visualizar en la página del Servicio Nacional de Información de Comercio Exterior en donde se pueden visualizar los siguientes cuadros informativos que nos dice cuántos niveles y códigos arancelarios tiene la tarifa y cómo se compone dichos códigos:



Lo cual está estrictamente ligado al Acuerdo por el que se dan a conocer las Notas Nacionales de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, que en adelante llamaremos notas nacionales, esto debido a que el Artículo 2o. de la LIGIE en su fracción segunda, regla complementaria 3º, nos dice que las notas nacionales son esenciales para la interpretación y aplicación de la tarifa, para esto se expone dicho precepto: *“3ª Para los efectos de interpretación y aplicación de la Tarifa, la Secretaría de Economía, juntamente con la de Hacienda y Crédito Público, darán a conocer, mediante Acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de Federación, las Notas Nacionales, así como sus modificaciones posteriores, cuya aplicación es obligatoria para determinar la clasificación arancelaria de las mercancías”*.

Énfasis propio

Lo anterior concuerda con el Artículo Segundo de las Notas Nacionales, pues en este precepto se indica que las notas se considerarán la interpretación de la Tarifa y su aplicación es obligatoria, para lo cual se expone dicho precepto: *“Artículo Segundo.- Las Notas Nacionales se considerarán como la interpretación oficial de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y su aplicación será obligatoria para determinar la clasificación arancelaria”* (Énfasis propio).

A esto debemos contemplar que la LIGIE es una ley de aplicación aduanera, pues es nombrada y se describe uno de sus fines, en el párrafo primero del Artículo 1o. de la Ley Aduanera, por lo cual es una Ley fiscal a la cual le aplica supletoriamente el Código Fiscal de la Federación (en adelante llamada CFF), para esto se expone dicho precepto:

Artículo 1o. Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

(Énfasis propio)

II. DESARROLLO

Si el Código Fiscal le aplica supletoriamente, entonces la forma de interpretar se observa en el Artículo 5o. del CFF en su párrafo primero, que a continuación se expone: *“Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa”* (Énfasis propio).

Y la LIGIE establece sujeto, objeto, base y tarifa, basta con ver los primeros códigos arancelarios para poder apreciarlo, para lo cual, se agrega la imagen de algunos de los primeros códigos arancelarios de la LIGIE a continuación:

Martes 7 de junio de 2022		DIARIO OFICIAL			9
01.02		Animales vivos de la especie bovina.			
	-	Bovinos domésticos:			
0102.21	--	Reproductores de raza pura.			
0102.21.01		Reproductores de raza pura.	Cbza	Ex.	Ex.
0102.29	--	Los demás.			
0102.29.01		Vacas lecheras.	Pza	Ex.	Ex.
0102.29.02		Con pedigree o certificado de alto registro, excepto lo comprendido en la fracción arancelaria 0102.29.01.	Pza	Ex.	Ex.
0102.29.99		Los demás.	Pza	15	Ex.

De esto que, la interpretación estricta plasmada en el párrafo primero del Artículo 5o. del CFF, si debe partir del texto literal de la norma, pero es permitido la aplicación de los métodos de interpretación reconocidos por la ciencia jurídica, como son el método sistemático, teleológico e histórico, entre otros, siempre y cuando no se realice aplicaciones analógicas, que, si bien es cierto, las leyes fiscales en algunas ocasiones establecen casos donde se debe aplicar la analogía, esta debe ser excepcional a razón de la misma Ley y no de forma arbitraria.

A lo anterior debe sumarse la jerarquía, principios y textos constitucionales, con lo cual se asegure el respeto a nuestra constitución, ejemplo de esto es el respecto a los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad tributaria, cosa que se puede observarse en la jurisprudencia con registro digital 175569, que se expone:

INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA.

Si bien es verdad que el juzgador, al momento de definir los elementos esenciales del tributo, *debe partir del texto literal de la norma*, como exigencia lógica de su aplicación al caso concreto, ello *no implica que le esté prohibido acudir a los diversos métodos de interpretación reconocidos por la ciencia jurídica*. Esto es así, ya que los principios de legalidad tributaria y de seguridad jurídica, y las disposiciones legales que establecen fórmulas dirigidas a condicionar la aplicación e interpretación de las normas tributarias, deben entenderse únicamente en el sentido de *impedir aplicaciones analógicas* en relación con los elementos esenciales de los tributos.

(Énfasis propio)

Para entender mejor la interpretación que debe tener la norma fiscal en lo relativo al principio constitucional de seguridad jurídica conviene observar la contradicción de tesis 181/2005-SS con registro digital 19458, específicamente del Considerando Quinto, en los textos de los párrafos siguientes:

La importancia de la ley, como fuente de imposición de tributos, radica en que constituye un vehículo generador de certeza y seguridad jurídica, como *mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades* de los órganos del Estado. Este tribunal encuentra que el principio de legalidad tributaria, de seguridad jurídica y las disposiciones legales que prevén fórmulas dirigidas a limitar la potestad jurisdiccional encomendada a Jueces y tribunales por la Constitución Federal, *estableciendo límites a la aplicación e interpretación de las normas tributarias*, deben entenderse únicamente en el sentido de disponer *una prohibición de aplicación analógica* de las normas que establecen los elementos esenciales de los tributos, *que dé lugar, por ejemplo, a supuestos de tributación creados novedosamente* o contra la ley, a partir de la decisión jurisdiccional.

Énfasis propio

De lo anterior debe contemplarse la jurisprudencia con registro digital 207014 en la cual se puede apreciar como los métodos de interpretación y los principios constitucionales, pueden estar alineados con la aplicación estricta de las normas fiscales, como lo es el método de interpretación sistemática, para poder observar esto se expone dicha jurisprudencia:

LEYES FISCALES. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN ESTRICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN EN DICHA MATERIA.

Si bien es cierto que la interpretación y aplicación de las normas impositivas es estricta, también es cierto que *resultaría imposible interpretar cada precepto considerándolo fuera del contexto normativo del que forma parte, ya que, de ser así, cualquier intento estricto de interpretación resultaría infructuoso* para determinar el sentido y alcance de las normas. Toda norma requiere de una interpretación, aunque sea literal, sin importar su rango, ya sea constitucional, legal, reglamentario, contractual o de cualquier otra índole, y un principio de hermenéutica obliga a *interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento al que pertenecen, y en función a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico; sin que ello implique que en materia*

impositiva una interpretación estricta pero al fin y al cabo interpretación, vaya a obligar al sujeto pasivo de la norma tributaria al pago de contribuciones no establecidas en las leyes fiscales. En consecuencia, *interrelacionar las normas de manera sistemática no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige la materia fiscal, ni el principio de legalidad que prevalece en dicha materia, de acuerdo con el Artículo 31, fracción IV, Constitucional.*

(Énfasis propio)

El método de interpretación sistemático y armónico tiene un alcance bastante amplio pues alcanza, incluso a las normas oficiales mexicanas, como se puede observar en la tesis del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con clave V-TASR-XXVI-921 como se expone a continuación:

LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL
SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

V-TASR-XXVI-921

MARBETES.- DEBEN ADHERIRSE A LA SIDRA GASIFICADA INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE SU ENVASAMIENTO POR SER UNA BEBIDA ALCOHÓLICA.- *De una interpretación armónica* a los Artículos 2, fracción I, inciso A), 3, fracción I, inciso a) y 19, fracción V de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, *en relación con la Norma Oficial Mexicana NMX-V-011-NORMEX-2002*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de abril del 2002, se desprende que la bebida con contenido alcohólico puede ser a) BEBIDA ALCOHÓLICA y b) BEBIDA REFRESCANTE, por lo que la sidra gasificada es una bebida alcohólica en términos de la Norma Oficial Mexicana citada, puesto que el Artículo 3 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios hace una distinción entre bebidas alcohólicas y bebidas refrescantes sin señalar que una excluye a la otra, lo que nos lleva a deducir que una bebida que se elabore con un mínimo de 50% a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiendo ser adicionada con frutas, también puede ser una bebida alcohólica si a la temperatura de 15° centígrados tiene una graduación alcohólica de más de 3° G. L. hasta 55° G. L., luego entonces, si las sidras tienen una graduación de 3 a 6% Alc. Vol, resulta evidente que son bebidas alcohólicas, de tal manera que lo relevante para determinar si una bebida es alcohólica o únicamente refrescante debe atenderse a la concentración de alcohol que tenga y no propiamente al porcentaje de vino de mesa que contenga, dado que la concentración alcohólica puede originarse como producto de la fermentación o por agregación de alcohol. (86)

(Énfasis propio)

Con todo lo anterior se puede definir que, para interpretar la norma jurídica fiscal de aplicación estricta, es necesario:

1. Partir del texto literal de la norma;
2. Identificar el contexto y la normativa que rodea al precepto legal que se va a interpretar;
3. Usar los métodos de interpretación reconocidos por la ciencia jurídica (ejemplo: sistemático, teleológico, histórico, etc.);
4. Respetar la Constitución y los principios constitucionales;

Por otra parte, las bebidas en la Tarifa están comprendidas de la partida 2201 a la partida 2208, para efectos de este análisis solo revisaremos la subpartida 2202.10 que se encuentra en la partida 2202, de lo cual su texto de partida dice lo siguiente:

22.02	Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o hortalizas de la partida 20.09.
--------------	---

De dicho texto tenemos dos agrupaciones y una excepción que excluye ciertas mercancías:

- Agrupaciones
 - Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada; y
 - Demás bebidas no alcohólicas.
- Excepción
 - Los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.

Dentro de esta partida existe una partida de primer nivel 2202.10 con el texto “Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada” y otra sin codificación con el texto de “Las demás” que se divide en dos subpartidas de segundo nivel: 2202.91 con texto “Cerveza sin alcohol” y 2202.99 contexto “Las demás”.

Siendo que la subpartida 2202.10 tiene el texto “Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada” para lo cual se agrega la imagen de la LIGIE:

22.02		aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.		
2202.10	-	Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada.		
2202.10.01		Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada.	L	AMX (20%+0.36 Dls por Kg de azúcar)

Esto indica que abarca tres tipos de aguas, incluidas el agua mineral y gaseada, pues si separamos el texto pueden apreciarse los grupos de la siguiente forma:

- Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de
 - Azúcar;
 - Otro edulcorante;
 - Aromatizada.

Lo anterior ya que, las adiciones están separadas en el texto por comas y conjunciones disyuntivas como son las letras “o” y “u”, lo cual se refuerza con los puntos 20 y 21 de la tradición de tesis 244/2015, que a la letra dicen lo siguiente:

20. De la lectura del tipo penal transcrito, el tribunal colegiado apreció que en *su construcción se recurrió a comas y conjunciones*. Es decir, se generaron listados ya sea alternativos, ya sea aditivos. *De conformidad con la “Ortografía de la Lengua Española”, de la Real Academia Española –que sirve de fundamento a la interpretación gramatical del tribunal colegiado– la coma indica una pausa breve que se produce dentro del enunciado para separar las partes de éste, salvo las que vengan precedidas por alguna conjunción. Esto es, tiene dos características fundamentales: a) Separa las partes del enunciado, y b) No separa las que vengan precedidas de alguna conjunción.*

21. Por conjunción, se entiende la palabra o conjunto de ellas que enlaza enunciados o palabras. Al respecto, el tribunal colegiado de conocimiento observó que la descripción típica de la conducta ilícita acude a *conjunciones disyuntivas*. Esto es, las que *indican alternancia exclusiva o excluyente (a diferencia de las conjunciones copulativas que sirven para reunir en una sola unidad funcional dos o más elementos e indican su adición)*. Así, la conjunción “o”, una vez entendido lo que se ha establecido sobre la coma (pausa breve), *no indica otra cosa más que la alternancia entre las diferentes hipótesis listadas en el enunciado.*

(Énfasis propio)

Con lo cual podemos inferir que las hipótesis de las mercancías que abarcan a la subpartida 2202.10 son las siguientes:

- Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con *adición de azúcar*;
- Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con *adición de otro edulcorante*;
- Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, *aromatizada*.

Pues considerar que, la interpretación de la parte del texto de la subpartida 2202.10 que indica “con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada” como elementos gramaticales indivisibles es erróneo, además, sería violatorio al principio constitucional de legalidad, pues resultaría contrario a la lógica que vimos en la contradicción 244/2015 la cual indica en sus puntos 20 y 21, que la conjunción disyuntiva como es el uso de la letra “o”, sirve para listar alternativas de diferentes hipótesis.

Ahora bien, si revisamos la LIGIE, no encontramos ninguna definición de agua aromatizada, ni agua con adición de azúcar, ni agua con adición de otro edulcorante, sin embargo, en las Notas Nacionales, específicamente en la nota nacional 2, inciso a), del capítulo 22, nos define únicamente a las aguas aromatizadas, la cual debe tener un contenido inferior al 10% de jugos o pulpas de frutas, legumbres u hortalizas, u otros edulcorantes, saborizantes, dióxido de carbono, y aditivos, para observar esto se expone la nota a continuación:

2. *En la partida 22.02:*

a) *En la subpartida 2202.10: Las “aguas aromatizadas” son aquellas elaboradas con un contenido inferior al 10% de jugos o pulpas de frutas, legumbres u hortalizas, u otros edulcorantes, saborizantes, dióxido de carbono, y aditivos;*

Si bien, se define lo que son aguas aromatizadas, aún falta definir las aguas con adición de azúcar y las aguas con adición de otros edulcorantes, ya que usar la definición de un de aguas aromatizadas para definir aguas con adición de azúcar y las aguas con adición de otros edulcorantes, sería contrario a la jurisprudencia con registro digital 175569, debido a que, se realizaría una interpretación analógica, relacionando una definición de un elemento con otros dos elementos diferentes.

De esto que, usar la definición de aguas aromatizadas de la nota nacional 2, inciso a), del capítulo 22, para todos los tipos de mercancías que nombra la subpartida 2202.10, sería una interpretación analógica, lo cual es violatorio a los principios constitucionales de legalidad tributaria y seguridad jurídica de conformidad con la jurisprudencia con registro digital 175569.

A lo anterior debe sumarse la contradicción de tesis 181/2005-ss con registro digital 19458, donde en párrafos anteriores se revisó la importancia de evitar arbitrariedades por parte de la autoridad, estableciendo límites a la interpretación en este sentido de prohibir la analogía, evitando la interpretación subjetiva, pues esto sería violatorio a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

Ahora bien, para definir las aguas con adición de azúcar y las aguas con adición de otros edulcorantes no se encuentra ni en la LIGIE ni en las Notas Nacionales, sin embargo, la jurisprudencia con registro digital 207014 nos permite usar la interpretación sistema, la cual de hecho es un método de reconocido por la ciencia jurídica.

Para el caso de las “aguas con adición de azúcar”, al no tener una definición debe partirse de texto literal, lo cual indica agua que ha sido adicionada con azúcar, si bien resulta obvio a lo que refiere “agua con adición de”, la parte de “azúcar” indica un elemento clave, el cual está definido en el Artículo 3o. fracción XX, de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (en adelante llamada LIEPS), el cual se expone a continuación: “XX. Azúcares, a los monosacáridos, disacáridos y polisacáridos, siempre que en este último caso se utilicen como edulcorantes con aporte calórico”.

Así mismo para el caso de las “aguas con adición otros edulcorantes”, al no tener una definición debe partirse de texto literal, lo cual indica agua que ha sido adicionada con otros edulcorantes, si bien resulta obvio a lo que refiere “agua con adición de otros”, la parte de “edulcorantes” un elemento clave.

A lo anterior, se puede recurrir a la tesis del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con clave V-TASR-XXVI-921, para definir las aguas con adición de azúcar y las aguas con adición de otros edulcorantes, la cual indica que, las Normas Oficiales Mexicanas son válidas para interpretar la norma, en este caso la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 de Información comercial en alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados, en específico los numerales 3.4 y 3.15, que define los azúcares y edulcorantes, respectivamente, para lo cual se exponen las definiciones a continuación:

3.4 Azúcares: Todos los monosacáridos y disacáridos presentes en un alimento o bebida no alcohólica;

3.15 Edulcorantes: sustancias diferentes de los monosacáridos y de los disacáridos, que imparten un sabor dulce a los productos.

III. CONCLUSIÓN

Con lo anterior tenemos a la subpartida 2202.10 que comprende, a las mercancías que responde se encuentre incluidas en el texto “Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada”, como se muestra en la imagen de la LIGIE para dicha subpartida.

Dicho texto de la subpartida 2202.10 puede descomponerse en tres tipos de mercancías:

22.02		Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09.		
2202.10	-	Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada.		
2202.10.01		Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada.	L	AMX (20%+0.36 Dls por Kg de azúcar)

- Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con *adición de azúcar*;
- Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con *adición de otro edulcorante*;
- Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, *aromatizada*.

De las cuales, todas se clasifican en la subpartida 2202.10 y cada una tiene su propio fundamento:

MERCANCÍAS		FUNDAMENTO	TIPO
Agua	Con adición de azúcar	NOM-051-SCFI/SSA1-2010, numeral 3.4 Artículo 3o., fracción XX, de la LIEPS	Agua con monosacáridos y disacáridos
	Aromatizada	Nota nacional 2, inciso a), del capítulo 22	Agua con contenido inferior al 10% de jugos o pulpas de frutas, legumbres u hortalizas, u otros edulcorantes, saborizantes, dióxido de carbono, y aditivos
	Con adición de otro edulcorante	NOM-051-SCFI/SSA1-2010, numeral 3.15	Agua con sustancias diferentes de los monosacáridos y de los disacáridos, que imparten un sabor dulce a los productos

De lo anterior, que un agua puede tener adición de azúcar sin ser aromatizada, o puede tener adición de otro edulcorante sin tener adición de azúcar, o puede ser aromatizada sin tener adición de azúcar, y todos estos ejemplos seguirán clasificándose dentro de la subpartida 2202.10.

Por esto es que, una mercancía puede clasificarse dentro de la subpartida 2202.10 sin tener que ser necesariamente un agua aromatizada, aunque las Notas Nacionales no nombre una definición independiente para cada tipo de agua, ahora bien, si un agua no encaja en ninguna de las definiciones, es decir, no fue aromatizada, no se le adicionó azúcares y no tiene la adición de algún otro edulcorante, no se tipificaría en ninguna de las mercancías que engloba la partida 2202.10 y por lo tanto no podría clasificarse en dicha partida.

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Legislativas

Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Publicada en el Diario Oficial el 7 de junio de 2022.

Notas Nacionales de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Publicada en el Diario Oficial el 2 de diciembre de 2022.

NOM-051-SCFI/SSA1-2010, *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria.* Publicada en el Diario Oficial el 5 de abril de 2010.

Ley del impuesto especial sobre producción y servicios. Publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1980 y reformada por última vez el 12 de noviembre de 2021.

2. Sitios de Internet

https://www.snice.gob.mx/AdminSNICE/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/paginasPublicas/publicHome.jspx;jsessionid=c4wRnZ0QyVDG23sC5Lb4yGDJRbp3vZyznYv72QLph4Ljh0SsT3IY!127900629?_afzLoop=8471332959765573&_afzWindowMode=0&_afzWindowId=null#%40%3F_afzWindowId%3Dnull%26_afzLoop%3D8471332959765573%26_afzWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D18jc5I74s1_4.

CFDI Falsos: Estudio jurídico sobre su naturaleza, regulación y tratamiento a la luz de la Reforma Fiscal 2026 y del Código Fiscal de la Federación¹

Fake CFDI: Legal Study On Their Nature, Regulation And Treatment Considering The 2026 Tax Reform And The Federal Tax Code

Jesús ZÚÑIGA GONZÁLEZ²

Sumario

I. Introducción. II. Naturaleza jurídica del CFDI. III. Normatividad, regulación y fundamento legal. IV. Doctrina especializada. V. Criterios jurisprudenciales sobre CFDI's falsos. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de información.

Resumen

El artículo analiza los CFDI's falsos en México a la luz del Código Fiscal de la Federación (CFF) y la Reforma Fiscal 2026, que exige la existencia real de las operaciones amparadas. Se expone la naturaleza jurídica del CFDI como documento electrónico con valor indiciario, cuya validez depende de la correlación con hechos económicos y jurídicos. Se revisa la normativa aplicable, incluyendo los Artículos 29, 29-A y 69-B del CFF, así como el régimen penal relacionado con la simulación de operaciones. La doctrina especializada, representada por Cruz Pérez, Nevárez y otros, enfatiza la necesidad de materialidad y la estructura de redes que facilitan la facturación falsa. La jurisprudencia de la SCJN y tribunales colegiados confirma que el CFDI no constituye prueba plena y resalta la protección de derechos fundamentales. Se critican las car-

Abstract

This article analyzes fraudulent CFDI (electronic invoices) in Mexico considering the Federal Tax Code and the 2026 Tax Reform, which requires proof of the actual existence of the transactions covered. It explains the legal nature of the CFDI's as an electronic document with evidentiary value, whose validity depends on its correlation with economic and legal facts. The applicable regulations are reviewed, including Articles 29, 29-A, and 69-B of the Federal Tax Code, as well as the criminal regime related to the simulation of transactions. Specialized legal scholarship, represented by Cruz Pérez, Nevárez, and others, emphasizes the need for material evidence and the network structures that facilitate fraudulent invoicing. Jurisprudence from the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN) and collegiate courts confirms that the

¹ Envío del original.

² Director del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tlaxcala. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Docente, Investigador, Asesor, Consultor y Certificador por el Sistema CONOCER.

gas probatorias excesivas, la discrecionalidad administrativa y la inseguridad jurídica derivadas del uso de CFDI falsos. Finalmente, se concluye que la reforma busca un equilibrio entre la fiscalización eficiente y la protección de los contribuyentes, fortaleciendo la seguridad jurídica y la integridad del sistema tributario.

Palabras Clave

CFDI Falsos. Materialidad Fiscal. Código Fiscal. Reforma Fiscal 2026.

CFDI does not constitute conclusive proof and highlights the protection of fundamental rights. The article criticizes the excessive burden of proof, administrative discretion, and legal uncertainty arising from the use of fraudulent CFDI. Finally, it is concluded that the reform seeks a balance between efficient tax enforcement and the protection of taxpayers, strengthening legal certainty and the integrity of the tax system.

Key Words

Fake CFDI. Tax Materiality. Tax Code. 2026 Tax Reform.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de digitalización del sistema tributario mexicano ha alcanzado uno de sus mayores desarrollos mediante la implementación del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI). Este instrumento, previsto en la legislación fiscal federal, opera como el documento paradigmático para acreditar actos o actividades gravadas, ingresos, egresos y en general cualquier hecho imponible relevante para la determinación de contribuciones. No obstante, la experiencia administrativa demuestra que la sola existencia del comprobante electrónico no garantiza la autenticidad de la operación que pretende documentarse.

En dicho contexto, el fenómeno de los llamados “CFDI falsos”, entendidos como aquellos comprobantes que formalmente satisfacen requisitos fiscales, pero que carecen de correspondencia con una operación real, ha generado distorsiones significativas en el sistema de recaudación. La reforma fiscal proyectada para 2026, al introducir en el Artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación (CFF) la obligación expresa de que las operaciones amparadas por los CFDI sean “existentes y verdaderas”, pretende reforzar el control sustantivo sobre la validez material de dichos comprobantes.

Este trabajo tiene por objeto realizar un análisis exhaustivo de la figura del CFDI falso, atendiendo a su configuración normativa, su tratamiento doctrinal, su interpretación jurisprudencial y los principales cuestionamientos que se han formulado en torno a su regulación. Asimismo, se examinan los efectos de la reforma 2026 en el marco jurídico tributario, así como sus implicaciones para los contribuyentes.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL CFDI

El CFDI es, en esencia, un documento electrónico emitido bajo los parámetros técnicos que establece la autoridad fiscal. Su base normativa se encuentra en los Artículos 29 y 29-A del CFF, los cuales establecen que los contribuyentes tienen la obligación de expedir comprobantes digitales por las operaciones que realicen y cumplir con los requisitos establecidos para su validez.

Desde una perspectiva jurídica, el CFDI constituye:

- Un documento privado de carácter fiscal,
- Expedido unilateralmente por el contribuyente,
- Cuya eficacia probatoria se encuentra condicionada a la acreditación de la operación subyacente.

El timbrado o certificación del comprobante representa únicamente la validación de su integridad técnica y formal, pero no la verificación de su contenido sustantivo. Esta diferenciación, entre forma y fondo, es crucial para comprender por qué un CFDI puede ser falso a pesar de contar con un timbre fiscal legítimo.

III. NORMATIVIDAD, REGULACIÓN Y FUNDAMENTO LEGAL

El fenómeno de los CFDI falsos se encuentra regulado primordialmente en el Código Fiscal de la Federación (CFF), complementado por normas reglamentarias, criterios administrativos emitidos por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y disposiciones de carácter penal. La regulación tiene como finalidad garantizar la veracidad de los comprobantes fiscales y evitar deducciones indebidas derivadas de operaciones inexistentes o simuladas.

1. Artículo 29 del CFF: Obligación formal de expedir CFDI

El Artículo 29 del CFF establece la obligación de que los contribuyentes emitan CFDI por todas las operaciones realizadas, conteniendo elementos esenciales como la identificación de emisor y receptor, la descripción del producto o servicio, impuestos trasladados o retenidos, forma y método de pago, así como la firma electrónica y la cadena original. Desde la perspectiva jurídica, este precepto constituye una obligación de forma, que asegura la correcta estructura del comprobante, aunque no garantiza por sí sola la existencia real del acto jurídico o económico que documenta.

2. Artículo 29-A y la Reforma Fiscal 2026: Integración de la materialidad

El Artículo 29-A, modificado por la Reforma Fiscal 2026, exige que los CFDI correspondan a operaciones reales y verificables, incorporando de manera expresa el principio de materialidad. La finalidad de esta disposición es:

- a) Fortalecer la confiabilidad de la información fiscal reportada;
- b) Evitar la deducción indebida de gastos o acreditamiento de impuestos sobre operaciones simuladas;
- c) Proveer a la autoridad de elementos suficientes para sancionar conductas irregulares.

Así, la validez del CFDI depende no solo del cumplimiento de requisitos formales, sino de la existencia material de la operación que respalda el comprobante.

3. Artículo 69-B del CFF: Presunción de operaciones inexistentes

El Artículo 69-B establece que cuando la autoridad detecta que un contribuyente ha emitido o recibido CFDI que amparan operaciones inexistentes, se presume que dichas operaciones carecen de efectos fiscales. El contribuyente tiene la obligación de desvirtuar esta presunción mediante la aportación de pruebas documentales y contables suficientes, tales como:

- Contratos y órdenes de compra;
- Guías de entrega o comprobantes de transporte de mercancías;
- Comprobantes de pago y estados bancarios.

El propósito de este precepto es transferir la carga probatoria al contribuyente y asegurar que la sanción administrativa se base en elementos objetivos y verificables.

4. Régimen penal aplicable

La emisión, adquisición o uso de CFDI falsos se encuentra tipificada en el Código Penal Federal, bajo conductas que van desde la simulación de operaciones hasta la participación en redes de facturación apócrifa (EFOS). Las sanciones incluyen prisión, multas y la inhabilitación temporal para operar en el sistema fiscal. Esta regulación penal complementa la normativa administrativa y constituye un mecanismo disuasorio frente a la simulación fiscal organizada.

5. Normas complementarias

El marco normativo se complementa con:

- Reglamento del CFF, que regula la expedición, timbrado y certificación de los CFDI;
- Catálogos y anexos del SAT, que establecen criterios técnicos de productos, servicios y códigos fiscales;
- Resoluciones Misceláneas y criterios administrativos, que proporcionan lineamientos para la aplicación de los Artículos 29, 29-A y 69-B.

En conjunto, estas disposiciones generan un marco regulatorio jerarquizado que permite la detección, sanción y prevención de CFDI falsos, protegiendo tanto la recaudación fiscal como la seguridad jurídica de los contribuyentes cumplidos.

IV. DOCTRINA ESPECIALIZADA

La doctrina especializada mexicana y comparada ha puesto de relieve que la problemática de los CFDI falsos debe analizarse desde la teoría general del acto administrativo tributario, el derecho sancionador y la exigencia de certeza en materia probatoria. En términos lógico-jurídicos, los autores coinciden en que el CFDI no genera por sí mismo derechos adquiridos, sino que su eficacia depende de la acreditación de la materialidad del acto económico. Esta conclusión deriva del principio tributario fundamental conforme al cual los tributos gravan realidades económicas y no meras formalidades documentales (Cruz Pérez, 2019).

1. Cruz Pérez (2019)

Cruz Pérez (2019) sostiene que la facturación apócrifa opera a través de estructuras organizadas que aprovechan la debilidad de controles *ex ante*. Para esta autora, la simulación de operaciones revela un fenómeno de “mercados paralelos” dentro del sistema fiscal que solo puede combatirse mediante la verificación de la realidad económica de los actos, pues “el comprobante fiscal únicamente acredita la voluntad declarativa del emisor, pero no sustituye la acreditación del hecho imponible” (Cruz Pérez, 2019, p. XX).

Su posición se alinea con la doctrina tributaria clásica que distingue entre el soporte documental y el soporte económico, siendo este último el que otorga legitimidad al gasto deducible. Desde una perspectiva lógico-jurídica, si el impuesto grava hechos reales, todo comprobante debe ser congruente con dichos hechos, lo que justifica la exigencia de materialidad introducida en la Reforma Fiscal 2026.

2. CESOP (2019)

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2019) documenta que las operaciones simuladas generan distorsiones en la recaudación y afectan el principio constitucional de proporcionalidad tributaria, ya que quienes utilizan CFDI falsos reducen injustamente su carga fiscal. Este análisis doctrinal coincide con la necesidad de que la autoridad establezca un sistema probatorio robusto basado en evidencia bancaria, contractual, logística y tecnológica.

Desde una perspectiva jurídica, el informe del CESOP fundamenta que la verificación documental no es un exceso, sino una exigencia derivada del deber constitucional de contribuir al gasto público.

3. Nevárez (2025)

Nevárez (2025) refuerza la importancia constitucional de la seguridad jurídica, señalando que la Reforma Fiscal 2026 corrige una omisión histórica: la falta de reconocimiento explícito de la materialidad en la ley. En su análisis, la introducción de esta exigencia fortalece el principio de legalidad tributaria, evitando que la autoridad actúe discrecionalmente al determinar la existencia o inexistencia de operaciones.

Asimismo, sostiene que la reforma otorga mayor previsibilidad a los contribuyentes, pues establece parámetros objetivos para la valoración de la prueba, reduciendo la incertidumbre jurídica que caracterizaba el régimen anterior.

4. AMCP (2024)

La Asociación Mexicana de Contadores Públicos (2024) advierte que el uso indebido de presunciones puede colisionar con el debido proceso administrativo, especialmente cuando la autoridad presume inexistencia sin verificar integralmente la documentación del contribuyente. Este señalamiento es relevante desde la lógica jurídica del derecho administrativo sancionador, en el cual las presunciones deben ser razonables, proporcionales y refutables, tal como exige la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de cargas probatorias y potestad punitiva del Estado.

5. Martínez, López y Torres (2021)

Los autores utilizan herramientas tecnológicas y análisis de redes para demostrar que las EFOS operan como nodos con patrones detectables. Su aportación doctrinal es relevante porque confirma, mediante métodos empíricos, que la existencia del CFDI no basta para acreditar la operación, ya que las redes simulan transacciones únicamente en el plano digital.

Desde el punto de vista jurídico, su trabajo respalda la necesidad de que la autoridad utilice medios tecnológicos avanzados para verificar la congruencia entre CFDI, movimientos bancarios y logística empresarial.

En suma, la doctrina especializada converge en que:

- La materialidad del acto subyacente es indispensable para la validez fiscal del CFDI;
- La disciplina documental y tecnológica constituye la vía más efectiva para prevenir la emisión de comprobantes falsos;
- La armonización entre normativa, criterios administrativos y doctrina es esencial para garantizar la seguridad jurídica y la equidad fiscal;

- La prevención y sanción de CFDI falsos contribuyen a mantener la integridad y confiabilidad del sistema tributario mexicano;
- El CFDI es un indicio, no una prueba plena;
- La materialidad es el elemento que dota de eficacia jurídica al comprobante, y
- La verificación integral (contable, contractual, bancaria y tecnológica) es el método más adecuado para prevenir la simulación fiscal.

V. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE CFDI'S FALSOS

La jurisprudencia mexicana ha desempeñado un papel fundamental en la configuración del marco interpretativo sobre los CFDI falsos, especialmente en cuanto a la validez de los comprobantes, la carga de la prueba, el valor probatorio de los documentos digitales y la determinación de la existencia material de las operaciones subyacentes. Los tribunales, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los tribunales colegiados de circuito, han establecido criterios que orientan la actuación de la autoridad fiscal y delimitan los derechos de los contribuyentes, constituyendo un cuerpo normativo no escrito que complementa el Código Fiscal de la Federación (CFF).

La jurisprudencia mexicana ha desarrollado un marco interpretativo que armoniza el régimen de CFDI con los principios constitucionales. Desde una perspectiva lógico-jurídica, los criterios de la SCJN y tribunales colegiados se centran en tres ejes: valor probatorio del CFDI, carga de la prueba y respeto a derechos fundamentales.

1. *El CFDI como documento indiciario*

La Tesis PR.A.C.CS. J/14 C (SCJN, 2025) establece que el CFDI tiene valor probatorio limitado, en tanto refleja únicamente la emisión digital del comprobante, pero no acredita la realización del acto jurídico. Desde la teoría general de la prueba, el CFDI constituye un indicio, lo que exige una corroboración con documentación complementaria.

La lógica de la Corte se fundamenta en que la acreditación del hecho imponible debe basarse en su existencia real, no en la simple formalización electrónica. Este criterio coincide con el principio de que “la forma no prevalece sobre la sustancia” en materia tributaria.

Este criterio es relevante porque introduce una distinción entre validez formal y validez material, evitando que el simple cumplimiento técnico de los requisitos del CFDI pueda derivar en la aceptación automática de deducciones o acreditamientos fiscales.

2. *Presunción de inexistencia y carga probatoria*

El Registro 2026357 (Tribunal Colegiado de Circuito, 2023) confirma la validez constitucional del Artículo 69-B del CFF, al establecer que la autoridad puede presumir inexistencia

cuando detecta incongruencias objetivas. Sin embargo, la carga probatoria recae en el contribuyente, quien debe aportar evidencia material suficiente.

Desde la lógica jurídico-probatoria, esta presunción es válida si:

- a) Está fundada en indicios objetivos;
- b) Es refutable;
- c) No desplaza totalmente la posibilidad de defensa.

De lo contrario, violaría el principio de presunción de inocencia administrativa.

3. *Protección de derechos fundamentales*

En la Acción de Inconstitucionalidad (SCJN, 2022), la Corte invalidó la prisión preventiva oficiosa para delitos de facturación simulada, considerando que viola el principio de proporcionalidad y el derecho a la libertad personal. Este criterio influye directamente en el ámbito administrativo, pues implica que las medidas derivadas de presunciones fiscales no pueden aplicarse de manera automática, sino que requieren justificación individualizada.

4. *Diferencia entre errores formales y simulación*

La jurisprudencia mercantil y administrativa ha reiterado que no toda irregularidad en un CFDI implica inexistencia de la operación. Tal como resolvió el Juzgado Mercantil de Tlaxcala (2025), es necesario distinguir entre errores de codificación, descripción o clasificación, y la inexistencia real del acto económico.

Este criterio es crucial, ya que evita que la autoridad confunda errores administrativos menores con conductas de simulación deliberada, protegiendo la seguridad jurídica de los contribuyentes.

5. *Efectos de la cancelación del CFDI*

Otro criterio relevante de la jurisprudencia se refiere a la cancelación de CFDI y su efecto en deducciones y acreditamientos. Los tribunales han sostenido que la cancelación no tiene efectos retroactivos automáticos sobre la contabilidad del contribuyente si este demuestra que la operación efectivamente existió. Esto significa que la eficacia jurídica de la sanción depende de la acreditación material de la inexistencia, reforzando la distinción entre un acto administrativo formal y la demostración de un fraude fiscal real.

Los criterios jurisprudenciales muestran que la fiscalización de CFDI falsos no se limita a la verificación de la estructura formal del comprobante, sino que requiere un análisis integral de la existencia material de la operación, la carga de la prueba y el respeto a derechos fundamentales.

Finalmente, los tribunales han resuelto que la cancelación del CFDI no genera automáticamente la inexistencia del acto, pues esta depende de la realidad material de la operación.

Jurídicamente, esto significa que la eficacia del acto administrativo de cancelación es condicionada, no constitutiva. En este sentido:

- a) El CFDI tiene valor probatorio indiciario, no constitutivo;
- b) Corresponde al contribuyente aportar evidencia suficiente ante presunciones de inexistencia;
- c) Las sanciones deben aplicarse con proporcionalidad y respeto al debido proceso;
- d) Se debe distinguir entre errores formales y simulaciones intencionales;
- e) La cancelación o nulidad de CFDI depende de la acreditación material, no únicamente del cumplimiento formal.

Estos criterios configuran un marco jurisprudencial coherente, que armoniza la exigencia de control fiscal con la protección de los derechos de los contribuyentes, y sirven de guía para la interpretación y aplicación de la Reforma Fiscal 2026 en materia de CFDI falsos.

VI. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado sobre los CFDI falsos, a la luz del Código Fiscal de la Federación (CFF) y la Reforma Fiscal 2026, permite extraer conclusiones de carácter jurídico, doctrinal y administrativo que resultan fundamentales para comprender los efectos de la regulación sobre la integridad del sistema tributario mexicano. La reforma introduce medidas innovadoras que buscan fortalecer la veracidad de los comprobantes fiscales digitales, pero también genera retos que requieren atención tanto de la autoridad como de los contribuyentes.

Desde un punto de vista positivo, la Reforma Fiscal 2026 consolida la exigencia de materialidad en los CFDI, incorporando de manera explícita el requisito de que los comprobantes digitales correspondan a operaciones reales y verificables. Esta medida constituye un avance normativo relevante, ya que permite a la autoridad fiscal contar con bases jurídicas sólidas para sancionar la emisión y recepción de comprobantes falsos, así como limitar deducciones indebidas y el acreditamiento de impuestos que se fundamenten en operaciones inexistentes. En términos técnicos, la reforma armoniza la validez formal y material del CFDI, fortaleciendo la integridad del registro fiscal electrónico y reduciendo las brechas que anteriormente permitían la operación de redes de facturación apócrifa o EFOS.

Asimismo, la reforma promueve la carga probatoria equilibrada, al clarificar la presunción de inexistencia prevista en el Artículo 69-B del CFF, y al mismo tiempo establecer lineamientos más precisos sobre los elementos de prueba que los contribuyentes deben aportar para desvirtuarla. Esta precisión normativa contribuye a una mayor seguridad jurídica, ya que reduce la discrecionalidad de la autoridad y delimita el alcance de la fiscalización admi-

nistrativa. Además, la integración de criterios de materialidad facilita la aplicación de medidas preventivas, incrementa la eficiencia del control tributario y promueve el cumplimiento voluntario de los contribuyentes cumplidos.

Desde la perspectiva doctrinal y jurisprudencial, la reforma también permite consolidar la distinción entre errores formales y simulaciones intencionales, evitando que sanciones fiscales sean aplicadas de manera indiscriminada ante errores administrativos menores. La previsión de este criterio constituye un elemento positivo de la reforma, ya que protege los derechos fundamentales de los contribuyentes, en particular el debido proceso, la presunción de inocencia administrativa y la proporcionalidad de las sanciones. Asimismo, la mayor claridad normativa favorece la coordinación entre autoridad fiscal y contribuyentes, ofreciendo herramientas para prevenir conflictos legales y reducir la carga de litigios relacionados con la emisión y recepción de CFDI falsos.

No obstante, la Reforma Fiscal 2026 también presenta retos y aspectos negativos que deben considerarse desde un enfoque técnico-jurídico. En primer lugar, la exigencia de materialidad y la comprobación de la existencia real de las operaciones puede generar cargas administrativas y probatorias significativas para los contribuyentes, especialmente para las pequeñas y medianas empresas que carecen de infraestructura tecnológica avanzada para documentar de manera exhaustiva todas sus operaciones. Esta exigencia, aunque justificada en términos de control fiscal, puede traducirse en un incremento de costos operativos y contables, así como en una mayor exposición a controversias administrativas.

En segundo lugar, aunque la reforma busca reducir la discrecionalidad de la autoridad, aún persiste el riesgo de que criterios interpretativos ambiguos permitan decisiones subjetivas sobre la existencia o inexistencia de operaciones, generando potenciales conflictos entre contribuyentes y la autoridad. La aplicación práctica de la presunción de inexistencia requiere una evaluación cuidadosa de la evidencia documental, y cualquier insuficiencia podría derivar en sanciones injustificadas, afectando la seguridad jurídica que la reforma pretende fortalecer.

Otro aspecto crítico es que, si bien la reforma incorpora medidas para identificar y sancionar a las EFOS y contribuyentes que reciben CFDI falsos, no elimina completamente la posibilidad de estructuras sofisticadas de simulación fiscal, que utilizan mecanismos tecnológicos para aparentar operaciones reales. La efectividad de la norma dependerá, en gran medida, de la capacidad de la autoridad para integrar información contable, tecnológica y documental, así como de la colaboración interinstitucional para detectar y sancionar conductas fraudulentas.

Finalmente, desde la óptica fiscal, la reforma representa un avance sustancial en la armonización de la normativa tributaria con la jurisprudencia y la doctrina especializada, pero también evidencia la necesidad de mecanismos complementarios de capacitación, actualización tecnológica y protocolos claros de verificación, que permitan tanto a la autoridad como a los contribuyentes adaptarse eficazmente al nuevo régimen. La adopción de estas medidas será determinante para garantizar que la implementación de la reforma logre su objetivo principal: incrementar la integridad y confiabilidad del sistema fiscal mexicano sin afectar desproporcionadamente los derechos de los contribuyentes cumplidos.

En síntesis, la Reforma Fiscal 2026 introduce un conjunto de cambios positivos y necesarios para combatir los CFDI falsos, reforzar la materialidad de las operaciones y consolidar la seguridad jurídica. Sin embargo, también plantea desafíos prácticos y riesgos de carga administrativa excesiva, que requieren la elaboración de lineamientos claros, capacitación y supervisión eficiente. El equilibrio entre control fiscal y protección de derechos fundamentales será el factor determinante para el éxito de la reforma en la prevención de la emisión y recepción de CFDI falsos, consolidando así un sistema tributario más transparente, confiable y equitativo.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

ASOCIACIÓN MEXICANA DE CONTADORES PÚBLICOS, *Estudios sobre derechos fundamentales y fiscalización en México*, 2024.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, *Facturación fraudulenta y sus efectos en la recaudación federal*, Cámara de Diputados, 2019.

CRUZ PÉREZ, B. L., *Mercado de facturas apócrifas en México: un análisis teórico de las operaciones simuladas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

MARTÍNEZ, R., LÓPEZ, D., & TORRES, J., *Fiscal fraud detection using network analysis and predictive modeling*, ArXiv, 2021.

NEVÁREZ, M., "Reforma fiscal 2026 y el régimen de comprobantes fiscales", *Revista Jurídico-Fiscal*, 2025.

JUZGADO MERCANTIL DE TAPACHULA, *Sentencia sobre validez material de CFDI*, 2025.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acción de inconstitucionalidad relativa a prisión preventiva oficiosa en materia fiscal*, 2022.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis PR.A.C.CS. J/14 C, *Semanario Judicial de la Federación*, 2025.

TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Registro 2026357, *Semanario Judicial de la Federación*, 2023.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Origen y objetivo de la reforma al Código Fiscal de la Federación para 2026 conforme a lo planteado por el Poder Ejecutivo Federal

Background and purpose of the 2026 Federal Tax Code reform as proposed by the Federal Government

Patricio de Jesús SANDOVAL AGUILAR¹

Sumario

I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Análisis de la exposición de motivos*. IV. *Conclusión*. V. *Fuentes de información*.

Resumen

La última reforma al Código Fiscal de la Federación publicada en noviembre de 2025 para entrar en vigor a partir de 2026 y que, de manera esencial, cambió drásticamente la manera en la que se deben garantizar los adeudos fiscales e implementó ajustes a los procedimientos de auditorías por parte del SAT (mismas reglas que no habían sido modificadas desde que se promulgó el referido código tributario) y, por otro lado, se adicionaron requisitos que, a partir de la entrada en vigor, serán obligatorios al emitir o recibir CFDIs para efectos del giro de cualquier persona o negocio. Pero, ¿qué es lo que en realidad buscó el gobierno con esta reforma conforme a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada? El presente Artículo analiza los argumentos y fundamentos que, a consideración de un servidor, son los más

Abstract

The latest reform to the Mexican Federal Tax Code published in November 2025 to enter into force in 2026 and that, essentially, modified the manner in which tax debts must be guaranteed, as well as the adjustments made with respect to audits by the Mexican Tax Administration Service (rules which had not been modified since the tax code was enacted) and on the other hand, the requirements that, as of the effective date, will be mandatory when issuing or receiving invoices for the purposes of any individual or company. But what did the government intend to accomplish with this reform, according to the bill's explanatory statement? This article reviews the arguments and grounds that, in my consideration, are most relevant to implementing this reform to the Mexican Federal Tax Code and, therefore, determine whether

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle Ciudad de México. Abogado postulante en materia fiscal y administrativa, correo electrónico: psandovalag@gmail.com.

relevantes para implementar esta reforma al CFF y, con ello, concluir si es pertinente la reforma a dicha ley conforme al fin buscado.

the reform to this code is appropriate for the intended purpose.

Palabras Clave

Código Fiscal de la Federación. Reforma 2026. Motivos. Poder Ejecutivo.

Key Words

Mexican Federal. Tax Code. 2026 Reform. Basis. Executive Branch.

I. INTRODUCCIÓN

Es sabido que, para atender las principales necesidades de una población, es necesario que sus gobiernos cuenten con los recursos suficientes para hacer frente a los gastos que realicen para atender y satisfacer dichas necesidades. Así, no obstante que los Estados cuentan con diversas formas para obtener ingresos, como lo pueden ser aprovechamientos, expropiaciones y empréstitos públicos, la más relevante son las contribuciones.

En el caso de México, la obligación de *contribuir al gasto público* para la subsistencia del país se encuentra en el Artículo 31, fracción IV de la CPEUM. Además, conforme a nuestro CFF, dichas contribuciones se clasifican en impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejora. Siendo la más relevante, los impuestos, que son estudiados por la rama del derecho conocida como derecho fiscal.

El derecho fiscal es una de las ramas del derecho más dinámicas, toda vez que quienes la ejercen deben estar en constante estudio sobre las regulaciones internacionales y domésticas que son modificadas de forma periódica, a diferencia de otras ramas del derecho, pues se deben ajustar a la realidad cambiante y creativa de los actores económicos y a la dinámica del mercado en el que naturalmente se busca maximizar utilidades y reducir costos.

Para efectos del presente artículo se abordará el tema desde la percepción del Estado Mexicano, el cual, recientemente actualizó las facultades y procedimientos del fisco, con el fin de recaudar de “forma más efectiva” los ingresos esperados para atender las necesidades de la población. Sostiene Arrijo Vizcaino: “*todo acrecentamiento en las cargas públicas va necesariamente acompañado de una evolución en los mecanismos y procedimientos legales que deben regirlo, los que cada día tienden a hacerse más complejos y sofisticados*”², por lo que resultan igual de importantes (1) la carga impositiva (la mecánica y monto de las contribuciones) y (2) los procedimientos para la determinación, vigilancia, auditoría y cobro de dichas contribuciones.

² Arrijo, Adolfo, *Derecho fiscal*, 24ª ed., México, editorial Themis, 2024, pp. 7 y 8.

II. ANTECEDENTES

Desde la pasada administración presidencial (2018-2024) la agenda política ha tenido un enfoque particular por lo que hace a la materia tributaria, dado la relevancia que tiene para obtener ingresos que funden las políticas públicas consistentes, principalmente, en programas sociales o de asistencia. Hay que tener en cuenta que; a diferencia de anteriores sexenios, no se condonaron adeudos fiscales³ o adeudos fiscales determinados previos al inicio de dicha administración e, incluso, las modificaciones a normas fiscales que dotaron de mayores herramientas y facultades al SAT permitieron que se llegara a máximos históricos de recaudación de impuestos que no se habían obtenido en sexenios anteriores, resultando en un incremento del 190.3% en la eficiencia recaudatoria respecto al sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto⁴.

De modo que, por los favorables resultados recaudatorios obtenidos, la aproximación que tiene el actual Gobierno Federal no será distinta (es más, se identificará) en lo que resta del sexenio, indicios que se concluyen del contenido del Plan Maestro 2025 presentado por el SAT⁵, donde se informó que se pretendía recaudar 5.3 mil millones de pesos en 2025 sin crear ni aumentar impuestos, facilitando el régimen simplificado de confianza para atraer a micro y pequeños empresarios. Adicionalmente, permitieron que, hasta el 31 de diciembre de 2025, determinados contribuyentes que tuviesen adeudos de Impuesto sobre la Renta se les redujera la totalidad de las multas por el incumplimiento a las disposiciones fiscales⁶.

Por ello, en seguimiento a los objetivos del Plan Maestro, se publicó el 7 de noviembre de 2025 en el Diario Oficial de la Federación la última reforma al CFF que entrará en vigor a partir del 1º de enero de 2026, que cambia en mayor grado las reglas existentes en los últimos años debido a las modificaciones realizadas a la tramitación de los procedimientos existentes seguidos ante autoridades fiscales.

Un gran abogado me enseñó que *para comprender el derecho fiscal se tiene que entender lo que busca o la conducta que pretende evitar, el legislador o el fisco al momento de regular un supuesto jurídico o modificar una disposición normativa*. Por ello, el motivo del presente artículo es explicar a los lectores las razones prácticas y expositivas *vertidas en la iniciativa*

³ Agregando en 2020 la prohibición expresa de las condonaciones de impuestos al primer párrafo del Artículo 28 constitucional.

⁴ Comunicado 50-2024, Servicio de Administración Tributaria.

⁵ Plan Maestro para el ejercicio fiscal 2025, Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁶ Ley de Ingresos de la Federación Para el Ejercicio Fiscal de 2025, Artículo Trigésimo Cuarto Transitorio, Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 2024.

presentada por la titular del Poder Ejecutivo Federal que originaron la reforma al CFF⁷ e identificar el fin que se pretende obtener, contrastando estas razones con los criterios que se han emitido por la PRODECON, el TFJA y los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación.

III. ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos de la reforma al CFF fue enviada por la Titular del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que, siguiendo el procedimiento legislativo⁸ dicha Cámara la apruebe y posteriormente la turne al Senado de la República para su revisión. A continuación, se enumeran los temas que se considera, son los más relevantes de la reforma:

- a) Combate a CFDIs “falsos”;
- b) Modificaciones en las facultades de comprobación;
- c) Modificaciones al recurso de revocación;
- d) Responsabilidad de terceros (Notarios Públicos y Contadores Públicos Certificados).

1. Combate a CFDIs “falsos”

La iniciativa de reforma describe que, con el fin de armonizar la ley fiscal con lo establecido en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 2024, que añadió al catálogo de prisión preventiva oficiosa las actividades relacionados con CFDIs “falsos” y, dado que existen diversos casos donde los socios, accionistas o representantes legales de una sociedad que incurrió en incumplimiento fiscal, incorporan nuevas sociedades y continúan incumpliendo la ley, entonces, se adicionó la fracción XIV al Artículo 27, apartado C del CFF para negar la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes de aquellas sociedades cuyos integrantes (socios, accionistas o representantes legales) tuviesen antecedentes de haber formado parte de una sociedad incumplida, es decir:

1. Que no desvirtuó la restricción temporal de CSD;
2. Que se le declaró emisora de CFDIs; y
3. Que se encuentre en algún listado publicado por el SAT (por tener créditos fiscales firmes, se encuentren ilocalizables, usen comprobantes fiscales falsos, etc.).

⁷ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Número 6871-F, Año XXVIII del 08 de septiembre de 2025.

⁸ Vale la pena señalar que, conforme al Artículo 72-H de la CPEUM, es requisito indispensable que la Cámara de Diputados presente la iniciativa de reformas fiscales.

Adicionalmente, con el fin de apoyar la recaudación y evitar que los contribuyentes argumenten que, como un CFDI fue timbrado mediante la herramienta del SAT, este es verdadero, se agregó un requisito adicional a los CFDIs el cual es, que *deben amparar operaciones existentes, verdaderas o actos jurídicos reales*, de lo contrario, ese CFDI se considerará falso.

2. Modificaciones en las facultades de comprobación

En este orden de ideas, también se incorporó al CFF una nueva facultad de comprobación abreviada que permitirá al SAT que dentro de una auditoría puedan verificar si determinados CFDIs amparan operaciones verdaderamente existentes, esto sin necesidad de agotar la facultad de comprobación a partir de la cual advirtió el CFDI revisado. Esta nueva facultad no pretende determinar una omisión en el pago de impuestos sino verificar el cumplimiento de leyes fiscales, similar a las doctrinariamente conocidas como facultades de gestión. En la tesis 1a. CIII/2012 (10a.), la extinta Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal sostuvo que, *dentro de las facultades de gestión tributaria se encuentran (...) la autoridad fiscal requiere a los contribuyentes la presentación de los documentos por los cuales se acredite el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y, en caso de no hacerlo, procederá a imponer la multa correspondiente con el objeto de controlar y vigilar el cumplimiento de dichas obligaciones*⁹.

Por lo anterior, se pensaría que ejercer dos facultades de comprobación sobre un mismo ejercicio es ilegal, no obstante, el segundo párrafo del Artículo 42 del CFF indica que las facultades de comprobación (dentro de las cuales se encuentra la anteriormente referida) podrán ser ejercidas de forma conjunta, indistinta o sucesivamente, tal como estableció en un caso análogo la Primera Sección de la Sala Superior del TFJA:

El antepenúltimo párrafo del Artículo 52 del Código Fiscal de la Federación establece que la revisión de los dictámenes podrá efectuarse de forma previa o simultánea al ejercicio de otras facultades de comprobación, también lo es que dicha disposición no se contrapone con el contenido del último párrafo del Artículo 42 del mismo ordenamiento, que establece que el ejercicio de las facultades apuntadas puede llevarse a cabo de manera conjunta, indistinta o sucesiva, toda vez que el primero de los numerales establece en favor de las autoridades fiscales la potestad, que no obligación, para ejercer sus facultades, en tratándose de dictámenes de estados financieros, de forma previa o simultánea a las demás¹⁰.

⁹ Tesis 1a. CIII/2012 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2012, t. I, p. 1904.

¹⁰ Precedente con clave V-P-1aS-75, *Sistema General de Consulta de Tesis y Jurisprudencias del TFJA*, Quinta Época, abril de 2002, p. 14.

Asimismo, la referida facultad de comprobación permitirá al SAT, optativamente, suspender a los contribuyentes revisados la emisión de CFDIs durante el tiempo que dure el procedimiento de 30 días naturales y donde el contribuyente podrá comprobar la veracidad del CFDI o, en todo caso, revertir el efecto fiscal de este¹¹, de lo contrario se les restringirá temporalmente el CSD.

Adicionalmente, se indica que diversos contribuyentes sujetos a auditorías han argumentado en sus medios de defensa que no están obligados a atender los requerimientos excesivos de la autoridad fiscal por no existir un fundamento expreso que permita la solicitud de documentación e información no comprendida en la ley, ello ha causado que el SAT no conozca concretamente la situación económica y fiscal de los contribuyentes, provocando errores en el cálculo y determinación de impuestos, por lo que, se modificó el Artículo 48, segundo párrafo del CFF (que regula la revisión de gabinete) para aclarar expresamente que el SAT está facultado a requerir toda clase de informes, datos, documentos, contabilidad o parte de ella, así como información económica y financiera con orden, metodología y características de la operación revisada y que incluso, se puedan solicitar la elaboración de papel trabajo o relaciones de facturas, *sin que ésta sea considerada excesiva*. No obstante, esperemos se continúen respetando los criterios establecidos por la PRODECON a este respecto:

La autoridad debería atender a las mejores prácticas contenidas en los siguientes principios: (i) principio de subsidiariedad, [...] la autoridad no debe requerir información que ya obre en su poder o que la ley disponga que sea obtenida directamente a través de terceros; (ii) principio de proporcionalidad en la revisión, [...] la autoridad no debe formular requerimientos excesivos o innecesarios, como podrían ser aquéllos que no se relacionen con la revisión o de información de difícil obtención cuya necesidad no se justifique claramente; (iii) principio de no exoneración del ejercicio de facultades, [...] el ejercicio de facultades de comprobación es una atribución de la autoridad fiscal en el que el contribuyente está obligado a atender su desarrollo, ello no debe confundirse con que la revisora delegue en él la preparación de documentos o auxiliares, sino solo en aquellos casos en los que tal circunstancia se justifique razonablemente; (iv) principio de comodidad, que conlleva que las actuaciones deben realizarse en la forma que resulte menos gravosa para el particular¹².

¹¹ Un ejemplo ilustrativo para los lectores es el caso de haber deducido una factura que ampare una operación inexistente, donde se deberá eliminar la deducción para el cálculo de la base de ISR mediante una declaración complementaria que no comprenda el monto deducido.

¹² Criterio Sustantivo 44/2013/CTN/CS-SASEN, *Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*, aprobado el 12 de julio de 2013.

Por último, vale la pena precisar que, no obstante que la exposición de motivos se refiere a que esta reforma será aplicable a “todas las facultades de comprobación”, el único precepto reformado fue el aplicable a las revisiones de gabinete (Artículo 48 del CFF), dejando de lado todas las demás.

3. *Modificaciones al recurso de revocación*

Del contenido de la iniciativa de reforma se agregó a los supuestos de improcedencia del recurso de revocación el caso en que se impugnen actos que el contribuyente manifieste bajo protesta de decir verdad desconocer (Artículo 124, fracción X del CFF), derivado de que la autoridad fiscal *detectó que un número excesivo de contribuyentes controvierten actos administrativos argumentando desconocerlos para que se los den a conocer, aun y cuando existen constancias fehacientes de que tienen conocimiento*. Así, señala la exposición de motivos que, de ahora en adelante cuando se impugnen actos que el contribuyente manifieste desconocer, se deberá acudir al juicio contencioso administrativo ante el TFJA a efectos de combatir la notificación y posteriormente, mediante ampliación de la demanda (en un término de 20 días hábiles menor al que originalmente correspondería) combatir el acto tildado de desconocido, siendo evidente que, al actualizarse este supuesto, acudir ante el TFJA no será una “opción”, sino la única vía para impugnar estos actos¹³.

Debe precisarse, que cuando la exposición de motivos de la reforma argumenta “que hubo un número excesivo de contribuyentes que acudieron al recurso de revocación bajo este argumento”, no se indicó la estadística concreta, las formas de notificación que se impugnaron y, en todo caso, si se trataba del propio SAT el que emitió la notificación o se trató de una autoridad fiscal estatal en funciones coordinadas respecto ingresos federales. Por otra parte, la iniciativa no aborda los casos en los que efectivamente se demostraron irregularidades en las notificaciones por parte de las autoridades fiscales, por lo que no es dable establecer si realmente existía una mala práctica administrativa que pudiera tener como consecuencia eliminar la impugnación de dichas notificaciones.

De igual manera, la presente reforma modifica sustancialmente las reglas relacionadas con las *garantías del interés fiscal*; la tesis 1a./J. 172/2024 (11a.) define este concepto como: “*la manera en que el contribuyente en tanto concurre a juicio y demanda la protección de la autoridad judicial frente a la pretensión de la autoridad fiscal por cobrar un impuesto, puede garantizar del crédito, el interés que se le demanda*”¹⁴, para el efecto de que el fisco no ejecute

¹³ Vulnerando el principio de optatividad del recurso de revocación comprendido en el Artículo 120 del CFF.

¹⁴ Tesis 1a./J. 172/2024 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Onceava Época, libro 44, t. I, diciembre de 2024, p. 50.

(cobre) los créditos fiscales determinados cuya legalidad aún no se resuelve en última instancia.

Es relevante mencionar, que desde la promulgación del CFF en 1982 se encontraba la dispensa (excepción) de garantizar el interés fiscal en caso de impugnar créditos fiscales mediante el recurso de revocación, incluso extendiéndose dicha dispensa hasta el trámite de los juicios de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación¹⁵. Con el paso de los años, la dispensa de garantía se extendió, también, a los recursos administrativos contra cuotas determinadas por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, siguiendo la lógica de que se trata de recursos administrativos en contra de otras contribuciones y resueltos, precisamente, en sede administrativa.

A su vez, el CFF cuenta, a la fecha, con un listado de formas en las que se podía garantizar el interés fiscal, entre las que se encuentra la fianza, hipoteca, depósito en dinero, entre otras, con el fin de que el contribuyente eligiera de entre éstas la que fuese de su conveniencia derivado de su capacidad económica o preferencia en ese momento.

Sin embargo, a partir del 2026 esta dispensa de garantizar créditos fiscales se *eliminó*, bajo el argumento que *existe una gran cantidad de créditos fiscales no garantizados y que diversos contribuyentes sólo promueven el recurso de revocación con el objetivo de no garantizar sus adeudos y contar con el tiempo necesario para suspender sus actividades, crear nuevas empresas sin adeudos, e inclusive desaparece del domicilio fiscal o provocan su insolvencia, para no pagar los créditos fiscales adeudados*. Esto, nuevamente, sin hacer referencia estadística o porcentual de los casos en los que ha sucedido esto o la capacidad económica de los contribuyentes que realizan las acciones expuestas.

Consecuentemente, también se modificó el listado de opciones para garantizar el interés fiscal, siendo ahora un orden obligatorio y subsidiario (es decir, se agota cada opción sucesivamente, hasta por la capacidad económica que alcance el contribuyente), fundamentado en que *el pago de liquidaciones fiscales por contribuyentes es de interés general a efecto de que el estado tenga los recursos para satisfacer las funciones colectivas, por lo tanto, con este orden existe un método que garantiza los créditos que la federación tiene derecho a percibir*. Así, este orden para garantizar se encuentra en el Artículo 141 del CFF, de la siguiente manera:

¹⁵ Segundo párrafo del Artículo 144 del CFF de 1982: "El procedimiento administrativo quedará suspendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que hubiera recaído en el recurso o juicio."

- i. Billeto de depósito por la totalidad del crédito emitido por el Banco del Bienestar S.N.C.;
- ii. Carta de crédito;
- iii. Prenda sobre bienes tangibles e hipoteca;
- iv. Fianza;
- v. Obligación solidaria por tercero solvente; y
- vi. Embargo administrativo sobre negociaciones y bienes muebles e inmuebles.

No obstante, que el mismo Artículo señala que se deberá cubrir el billete de depósito hasta por la capacidad económica de cada contribuyente y luego continuar con las demás opciones para garantizar, los contribuyentes más perjudicados en caso de que se les finque un crédito fiscal, serán las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales, en la mayoría de los casos no tienen la liquidez suficiente para hacer frente a una determinación fiscal que se encuentra *sub judice*, pudiendo llegar al punto que supere su capacidad económica, a diferencia de como ocurría previamente, donde, por ejemplo, en el caso de una fianza, únicamente pagaban hasta un 5% anual del valor total a garantizar.

Por los cambios expuestos, queda en duda si es necesario que todos los contribuyentes resientan estas modificaciones limitativas a su derecho de defensa. Además, como lo relata la exposición de motivos, la demora en resolver recursos de revocación otorga tiempo a diversos contribuyentes para dilapidar sus bienes y/o hacer uso de maniobras elusivas, por lo tanto, una alternativa viable, era aplicar estas reglas única y justificadamente a contribuyentes que tengan socios, accionistas y representantes legales coincidentes con otras sociedades con antecedentes de desaparecer o suspender actividades.

Afortunadamente, en beneficio (temporal) de los contribuyentes a los que se les determinen créditos fiscales en 2026, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2026 permite una dispensa de seis meses de garantizar los créditos fiscales una vez interpuesto el recurso de revocación¹⁶ por lo que esperemos que el tiempo de resolución de recursos de revocación sea más ágil. Empero, una vez pasado este plazo o resuelto el recurso, para acudir al TFJA se deberá garantizar el interés fiscal conforme a lo relatado en este punto para no ser ejecutado y/o embargado.

¹⁶ Artículo Vigésimo Noveno Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026.

4. Nuevas obligaciones de terceros (Notarios Públicos y Contadores Públicos Certificados)

Debido a que, al realizar diversos trámites ante el SAT es necesario presentar instrumentos públicos como: actas constitutivas, poderes y fe de hechos. Para evitar que se presenten documentos cuya veracidad sea dudosa en trámites y se sancione a los contribuyentes que los presenten. Ahora el SAT podrá requerir a los notarios públicos para pronunciarse respecto a la autenticidad de diversos instrumentos emitidos que hubiesen sido presentados por los contribuyentes. Así, los notarios tendrán la obligación de manifestarse respecto a la veracidad en el contenido de dicha escritura, de lo contrario, podrán ser sujetos a una multa, esta facultad quedará comprendida en el Artículo 27, apartado C, fracción VI del CFF.

A la fecha, el CFF señala que cuando un contador público certificado¹⁷ detecte que un contribuyente estuviese cometiendo un posible delito fiscal (como lo puede ser fraude fiscal, emisión de facturas falsas, etc.), tiene la obligación de informar al SAT el hecho cometido para que proceda conforme a derecho.

Así con la reforma para el 2026, se alinea el CFF con la legislación penal (que indica la obligación de denunciar ante el ministerio público los hechos posiblemente delictuosos), en adelante, los contadores públicos certificados también deberán informar los posibles delitos advertidos al Ministerio Público a efecto de que este último ejerza la acción penal en caso de proceder.

IV. CONCLUSIÓN

De los aspectos aquí analizados, podemos concluir que esta reforma pretende; como en anteriores, fortalecer la regulación vigente para combatir la emisión de CFDIs “falsos”, agregar atribuciones que permitan al SAT revisarlos y fortaleciendo las facultades de auditorías ya existentes a fin de contar con la información completa, con lo que se pretende que se aumente el monto de los pagos de impuestos que corresponden.

Igualmente, se optimizarán recursos económicos y de personal por parte del SAT, debido a que, hacer improcedente el recurso de revocación contra actos notificados ilegalmente significa que, una parte de los asuntos que atendían se reducirán, lo que (esperemos) permitirá al personal del SAT encargado de resolver estos, tener menor carga de trabajo lo cual permitirá que analicen todas las cuestiones planteadas por los contribuyentes y, de igual forma, reducir los tiempos de resolución de recursos. A contrario sensu, ahora el personal del TFJA será el que resienta esta carga de trabajo.

¹⁷ Técnico especializado en materia contable y fiscal que, por la pericia que tiene en asuntos financieros y de auditorías, puede solicitar una certificación ante el SAT.

Además, la nueva forma de garantizar el interés fiscal brindará de mayores recursos al estado y de una forma más ágil para atender las necesidades públicas, lo cual es posible que en algunos casos sea perjudicial, por ejemplo, si un contribuyente decide liquidar el crédito, impugnarlo dentro del término legal y gana el litigio, le correspondería el derecho a la devolución del monto pagado con actualizaciones e intereses, siendo una cantidad imprevista para pagar por parte del Estado Mexicano.

Para terminar, es indiscutible la importancia que tiene recaudar impuestos correctamente para el Estado y, para ello, las herramientas que debe implementar la autoridad para vigilar su correcta obtención, así como las que se les deben otorgar al contribuyente a efecto de facilitar el entero de impuestos y no convertirlo en una acción cada vez más complicada, lo que resulta en la armonía en la relación jurídico-tributaria, tal como establece el principio máximo en materia fiscal de comodidad, que define esencialmente, que *todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más conveniente a las circunstancias del contribuyente*¹⁸.

Por lo tanto, reformar al CFF de forma contraria y limitativa a los derechos de defensa y de buena fe en las actuaciones de los contribuyentes¹⁹, afectará la esfera jurídica de estos contribuyentes y, por ende, los obligará a implementar estrategias cuyo propósito será evitar un perjuicio trascendental, resultando nuevamente en conflictos con los fines que pretende la reforma al CFF vigente a partir del 2026.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho fiscal*, 24ª ed., México, editorial Themis, 2024.

SMITH, Adam, *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, México, Publicaciones Cruz O., 1978.

2. Legislativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2025.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026.

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

¹⁸ Smith, Adam, *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, México, Publicaciones Cruz O., 1978, libro V, t. II, p. 410.

¹⁹ Figuras comprendidas en la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

3. Sitios electrónicos

<https://www.gob.mx/sat/documentos/plan-maestro-2025-enero-2025>. <https://www.gob.mx/sat/prensa/eficiencia-recaudatoria-crece-190-3-en-el-sexenio-50-2024?idiom=es>.

4. Tabla de abreviaturas utilizadas en el texto

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
CSD	Certificado de Sello Digital
CFF	Código Fiscal de la Federación
CFDI	Comprobante Fiscal Digital por Internet
CFDIs	Comprobantes Fiscales Digital por Internet
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
PRODECON	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
SAT	Servicio de Administración Tributaria
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Facturación falsa frente a la proporcionalidad como principio constitucional

Pedro Alejandro FERRAL CID¹

I. Decreto de Reforma al Código Fiscal de la Federación (CFF). II. Proporcionalidad. III. Análisis Reforma CFF 2026. IV. Conclusión. V. Fuentes de información.

Resumen

El principio de proporcionalidad se considera como el criterio que determina la relación adecuada entre la importancia social del beneficio buscado con la realización del propósito y el método de evitar en lo posible la vulneración a los derechos fundamentales que se limitan con el beneficio, siendo una medida que sirve para salvaguardar los derechos humanos cuando se restringen en la Constitución o por otra norma de menor jerarquía. Conforme a este principio, nos surgen los cuestionamientos iniciales sobre la reforma fiscal: ¿Un Estado democrático tiene plena libertad de hacer reformas constitucionales limitando los derechos humanos existentes? ¿Las normas infraconstitucionales pueden limitar la protección de derechos humanos, sin justificación? En consecuencia, ¿La reforma fiscal, sobre la facturación falsa sería acorde al principio de proporcionalidad constitucional?

Abstract

The principle of proportionality is the criterion that determines the appropriate relationship between the social importance of the benefit sought in achieving the purpose and the method of avoiding, as far as possible, the violation of fundamental rights that are limited by the benefit. It is a measure that serves to safeguard human rights when they are restricted by the Constitution or by another lower-ranking norm. In accordance with this principle, we are faced with initial questions about tax reform: Does a democratic state have complete freedom to make constitutional reforms that limit existing human rights? Can infra-constitutional regulations limit the protection of human rights without justification? Consequently, would tax reform on false invoicing be in accordance with the principle of constitutional proportionality? In this study, we will analyze the reform of the Federal Tax Code (CFF) on “false tax receipts”

¹ Licenciatura en Derecho por la UNAM, Maestro en Derecho Administrativo y Fiscal por la Facultad de Derecho de la Barra Mexicana de Abogados, Especialista en Derecho Constitucional por la UNAM, Doctorante en Derecho por el Centro Carbonell, Socio Fundador de MFB Asesores Corporativos, SC.

En el presente estudio, analizaremos la reforma al Código Fiscal de la Federación (CFF) sobre los “*falsos comprobantes fiscales*” frente al principio de proporcionalidad y la preservación o limitación de los derechos humanos establecidos a nivel constitucional. Cabe resaltar que el principio de proporcionalidad se analizará en general, no sobre un área en particular, porque la proporcionalidad contiene diversas acepciones según la rama del derecho², cuestión que no es objeto del presente estudio.

Palabras Clave

Derechos humanos irrenunciables. Proporcionalidad. Ponderación. Interés Público. Constitución. Código Fiscal. Restricción. Suspensión.

considering the principle of proportionality and the preservation or limitation of constitutionally established human rights. It should be noted that the principle of proportionality will be analyzed in general terms, not in relation to a particular area, because proportionality has different meanings depending on the branch of law, an issue that is not the subject of this study.

Key Words

Inalienable human rights. Proportionality. Balancing. National security. Public interest. Constitution. Tax Code. Restriction. Suspension.

I. DECRETO DE REFORMA AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (CFF)

El Ejecutivo Federal envió la reforma al CFF con el sustento constitucional del Artículo 19, que contempla la prisión preventiva oficiosa a “*cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales*”³, sustentándose la exposición de motivos en la reforma constitucio-

² “AUTORÍA INDETERMINADA EN LA COMISIÓN DE UN DELITO. EL ARTÍCULO 26 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE LA PREVÉ, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.”

“IMPUESTO PREDIAL. EL ARTÍCULO 130, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL EJERCICIO FISCAL 2023).”
“DELITO DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE ASISTENCIA FAMILIAR. LA CONDUCTA TÍPICA CONTEMPLADA EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE MÍNIMA INTERVENCIÓN Y DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS.”

“PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. SU IMPOSICIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁ REFERIDA A LOS DERECHOS REALES QUE SE TENGAN SOBRE LA COSA O BIEN”

³ Art. 19. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose

nal publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2024. Para efectos de motivar la exposición de motivos, el Ejecutivo transcribió solo una parte del segundo párrafo para adecuar su redacción a los fines de la reforma, señalando que el Juez puede ordenar la prisión preventiva oficiosa para “cualquier actividad” relacionada con “*comprobantes fiscales falsos*”.

Confrontando la parte transcrita del precepto constitucional en la exposición de motivos contra el Artículo en su plenitud, se observa que la disposición considera la prisión preventiva oficiosa para una serie de delitos relacionados con: abuso sexual, delincuencia organizada, narcotráfico, secuestro, robo, corrupción, enriquecimiento ilícito, uso de armas exclusivas del ejército, así como también, cualquier actividad relacionada con comprobantes fiscales falsos.

En los términos de la redacción final del Artículo 19 constitucional, esto es, del segundo enunciado del párrafo citado, indica los delitos que serán de prisión preventiva oficiosa por que afectan la *seguridad de la nación, la salud, libre desarrollo de la personalidad, contrabando “y cualquier actividad relacionada con comprobantes fiscales falsos”*. Los “*comprobantes fiscales falsos*”, en los términos de la redacción del precepto, se relacionan a la utilización de comprobantes fiscales derivados de los delitos señalados en el Artículo 19 en términos literales, pero también, apreciamos a la utilización de comprobantes fiscales relacionadas con evasión fiscal, donde la norma constitucional delegará en la norma reglamentaria las condiciones o casos para considerar los comprobantes fiscales falsos.

En la exposición de motivos del CFF, se señala que se combaten los falsos comprobantes fiscales en dos vertientes: 1. los comprobantes apócrifos; y 2. los comprobantes auténticos, emitidos en las plataformas del Servicio de Administración Tributaria (SAT) o de proveedores, pero que contienen información falsa, derivado de operaciones inexistentes. Por lo cual se propuso adicionar una fracción al Artículo 29-A del CFF, para que las operaciones sean existentes, verdaderas o actos jurídicos reales, de lo contrario serán considerados falsos. Quedando en la forma siguiente:

de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, delito de terrorismo y de los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y *cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley. ... Para la interpretación y aplicación de las normas previstas en este párrafo, los órganos del Estado deberán atenerse a su literalidad, quedando prohibida cualquier interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.*

Artículo 29-A. Los comprobantes fiscales digitales a que se refiere el Artículo 29 de este Código, deberán contener los siguientes requisitos:

...

IX. Amparar operaciones *existentes, verdaderas o actos jurídicos reales*. Los comprobantes fiscales que no cumplan con el requisito establecido en esta fracción, se consideran falsos para efectos de este Código.

II. PROPORCIONALIDAD

La proporcionalidad la podemos entender como las reglas que establecen las condiciones necesarias para que una ley o interpretación sea constitucionalmente permitida al momento de limitar derechos humanos protegidos. De esta forma su relevancia se encuentra entre la razón y la justificación para la restricción de derechos fundamentales.

La protección de derechos humanos le corresponde al Estado, así como su prevención, investigación y sanción de toda violación, inclusive su restablecimiento, cuando sea posible. Así la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha establecido que la obligación de garantizar los derechos humanos no se agota con el establecimiento de un orden normativo para su cumplimiento, sino implica, además una conducta gubernamental que asegure su existencia y realidad, en un marco eficaz y pleno ejercicio de los derechos humanos⁴.

Por lo tanto, el Estado debe asegurar que las medidas generales estén dirigidas a toda la población, incluso asegurándose que las normas internacionales tengan vigencia en el ámbito interno. Esto obliga al Estado a llevar una revisión de la forma en que opera la sociedad y establecer un diseño de políticas para lograr hacer efectivo los derechos humanos para toda la sociedad.

Bajo esta premisa y la obligación de protección y garantizar los derechos humanos por el Estado para toda la sociedad, nos preguntamos si éstos también pueden limitarse por aquel que debe garantizarlos. Así como preámbulo nos encontramos una cláusula *restrictiva* en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su Artículo 29:

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las restricciones establecidas por la ley con el único fin de *asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás*, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del *orden público* y del *bienestar general* en una sociedad democrática.

⁴ CIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. F. 1988, párr. 167.

El alcance de la cláusula en comento aplicaría a todos los derechos humanos, mientras no sean absolutos⁵, considerando que un derecho tiene “*limitación*” en la medida que afecte derechos de terceros o para mantener el orden social en su estado evolutivo, donde además se observa que prevé su utilización para resguardar el orden público y bienestar en los Estados democráticos.

Por otro lado, también existe la posibilidad de “*suspender*” obligaciones o derechos humanos, figura distinta a la “*limitación*”, cuando el Estado se encuentre ante una amenaza excepcional, pero condicionada a que sea compatible con otras obligaciones impuestas por el derecho internacional y con sujeción al principio de no discriminación. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) permite este grado de excepción cuando sea necesario para mantener *el orden público, la salud o la seguridad pública* y de manera excepcional y creciente también se ha utilizado por los Estados: la *suspensión* por factores económicos, cambio climático, recursos y condiciones sociales. Pero los Estados también invocan como casos de excepción para “*suspender*” los derechos humanos: la seguridad pública, orden público, instituciones democráticas, violencia, guerra, calamidades públicas, catástrofes naturales o provocadas por el hombre⁶.

De esta forma, podemos apreciar en un primer orden, que la *suspensión* y la *limitación* de los derechos debe ser *proporcional* a la gravedad de la crisis, no pudiendo ser permanente, obligando al Estado a determinar las razones y motivos que los llevaron a tomar tal medida excepción⁷.

Sobre el primer supuesto, la “*limitación*” de derechos humanos se observa en la propia Constitución Federal en su Artículo 1o., que considera la protección de los derechos humanos será en los términos que establece la misma y en los tratados internacionales, los cuales, no podrán suspenderse o restringirse, estableciendo una cláusula restrictiva al final, cuando indica que “*salvo en los casos y condiciones que esta Constitución establece.*”

⁵ El Artículo 27 de la CADH contiene un catálogo más extenso de derechos inderogables: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 3o. de la CADH), el derecho a la vida (Art. 4o. de la CADH), el derecho a la integridad personal (Art. 5o. de la CADH), la prohibición de la esclavitud y servidumbre (Art. 6o. de la CADH), el principio de legalidad y de retroactividad (Art. 9o. de la CADH), la libertad de conciencia y de religión (Art. 12 de la CADH), la protección a la familia (Art. 17 de la CADH), el derecho al nombre (Art. 18 de la CADH), los derechos del niño (Art. 19 de la CADH), el derecho a la nacionalidad (Art. 20 de la CADH) y los derechos políticos (Art. 23 de la CADH).

Uribe Granados, Patricia (coord.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Comentario”*, 2ª. ed., República Federal Alemana, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 838.

⁶ Uribe Granados, Patricia, *op. cit.*, p. 840.

⁷ *Idem.*

En cuanto al segundo supuesto de la “suspensión”, lo encontramos en el primer párrafo del Artículo 29 de la Constitución, que establece que las garantías o derechos podrán suspenderse en caso guerra o perturbación grave de la sociedad, bajo la condición que será por tiempo limitado. De esta forma nuestra Constitución condiciona y en apego a los criterios de CADH, que la suspensión no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario para contrarrestar la situación, resultando ilegal toda actuación del poder público que desborde los límites del decreto de excepción.

Por lo tanto, a nivel constitucional o infraconstitucional⁸, las medidas adoptadas dependerán del contexto de la emergencia, necesidad social, del estado evolutivo de la sociedad, pero con sujeción a la proporcionalidad y razonabilidad en el estado de excepción lo que haría a la norma constitucional y legal. Así la CADH, para los supuestos de “restricción”, “limitación” o “suspensión” de los derechos, debe atenderse a la *naturaleza del derecho*: a. Derechos que pueden ser objeto de limitaciones o restricciones, pero cuando se cumplan con las condiciones que exige la CADH; b. Derechos que pueden ser suspendidos cuando se cumpla con la forma y fondo del Artículo 27 de la CADH; y c. Derechos que no pueden ser suspendidos en ningún caso y son inderogables.

Así debemos ver a la Constitución, con un deber de cumplir con sus funciones políticas, mediante la conducción y regulación del comportamiento humano a través de los cambios sociales y mediante la disposición de soluciones jurídicas correctas a las necesidades modernas evolutivas⁹.

III. ANÁLISIS REFORMA CFF 2026

Ya hemos visto al inicio, que el Artículo 29-A considera falsos los comprobantes fiscales, cuando esencialmente no amparen operaciones existentes, verdaderas, o actos jurídicos reales, pero su redacción no es clara en su totalidad al no poder determinar o saber cómo será valuada una operación o acto jurídico y qué procedimiento será llevado para considerar las operaciones como falsas. La justificación es al decreto constitucional, y refiriéndose tanto a actos provenientes de los delitos indicados en el Artículo 19 constitucional como a

⁸ Barak considera como: “Una medida infraconstitucional (tal como una ley o una decisión judicial) será declarada constitucional si las restricciones por ella planteadas en relación al derecho (por ejemplo, al de la libertad de expresión) son proporcionales, si aquellas restricciones han sido impuestas con el objeto de servir al interés público (tal como las consideraciones relativas a la seguridad nacional) o si ellas fueron impuestas en aras de la protección de derechos ajenos (como por ejemplo en razón de la protección al buen nombre de otra persona o en protección de su privacidad).”

Barak, Aharon, *Proporcionalidad. Los Derechos Fundamentales y sus restricciones*, trad. de Gonzalo Villa Rosas, Lima, Palestra Editores, 2021, p. 108.

⁹ Barak, Aharon, *op. cit.*, p. 83.

cualquier actividad que sea valorada como inexistente o no real por la norma reglamentaria, o también por aplicación de otras figuras jurídicas del mismo CFF con sanciones correspondientes.

Considerando que la emisión de comprobantes fiscales en todos los casos es “auténtica” al provenir de la plataforma del SAT o de terceros autorizados por la misma autoridad, como reconoció el legislador, pero reflexionando, que también puede darse el supuesto que el contenido sea inexacto respecto a la operación jurídica indicada en el comprobante y que al momento de ser evaluada sea considerada como no existente y por lo tanto el comprobante será falso, a pesar de derivar de un acto completamente lícito.

Así, por decisión del legislador el enunciado reglamentario previsto en el CFF —norma infraconstitucional—, al pretender darle legalidad de la norma, decidió que la operación indicada debe ser existente, verdadera o real para que el comprobante sea considerado como válido, omitiendo precisar para garantizar la seguridad jurídica, derecho inderogable, cómo deberá ser valuada la operación.

Aquí, señalo que inicia parte del conflicto frente a la proporcionalidad, porque se hace necesario hacer una valoración constitucional sobre los derechos limitados (legalidad, taxatividad, tipicidad, presunción de inocencia, seguridad jurídica, certidumbre) frente a los nuevos derechos impuestos (necesidad, nuevo tipo penal, seguridad nacional, limitación de derechos constitucionales).

El método, mediante la ponderación, sería determinar si los nuevos derechos son justificados y constitucionalmente válidos para que el Estado pueda limitar los derechos humanos ya reconocidos de los gobernados que no realizan los actos ilícitos previstos como seguridad nacional. Donde incluso, también por error, abstención y la interpretación de la autoridad hacendaria al momento de supervisar las operaciones, se puede caer en la facturación falsa, ya sea por fundamento en la norma constitucional y la infraconstitucional. Hablamos como señala Alexy, de la vaguedad del lenguaje jurídico; conflictos de normas; la obligación de decidir al tenor literal de la norma, frente a derechos humanos inderogables¹⁰.

1. Seguridad nacional

Sobre la reforma ocurrida el 31 de diciembre de 2024, del segundo párrafo del Artículo 19 constitucional, donde se incorpora el texto “y cualquier actividad relacionada con falsos

¹⁰ Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, en capítulo 1 “El problema de la fundamentación de las decisiones jurídicas”, trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Lima, Palestra Editores, 2017, pp. 20-40.

comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley", en la iniciativa con proyecto de reforma, su exposición refiere que la prisión preventiva oficiosa como herramienta generó personas *recluidas sin sentencias* y sin derecho a *defender su presunción de inocencia*, como derechos humanos.

También indica la iniciativa, que es una medida "*excepcional*" necesaria para combatir la "delincuencia", ampliando el catálogo de delitos que se consideran graves y ameritan prisión preventiva oficiosa, que no admite interpretación en favor del probable responsable. Señalando que el legislador dejó abierta la interpretación sobre el delito de comprobantes fiscales falsos, cuando señala el propia Artículo 19 constitucional "*y cualquier actividad relacionada con*", su lectura resulta tan amplia que no necesariamente tendría que ver con actos relacionados a defraudación fiscal o actos derivados de los ilícitos indicados en el precepto, sino también a los actos lícitos, que ante la falta de precisión normativa, pueden ubicarse en el supuesto de facturación falsa.

Pero nos podemos hacer el cuestionamiento, la reforma constitucional al Artículo 19 en comento, queda exenta de no considerar los derechos humanos ya reconocidos. La respuesta obvia es no. Porque incluso la INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN ARTÍCULOS 16, 17, 19, 20, 21, 107, 115 y 123 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, indicó con relación al Artículo 19, que el régimen constitucional atiende a los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, protegiendo así *la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso*¹¹.

Este criterio concuerda con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, que consideró que los temas fiscales no deben asimilarse como "*seguridad nacional*"; al estar dirigida ésta a mantener la integridad y estabilidad del Estado como de su población. No debiendo emplearse para justificar cualquier límite que imponga el Estado a las personas. Por lo tanto, señala que dejar la cláusula abierta a la prisión preventiva oficiosa implicaría

¹¹ En la exposición de motivos sobre el Artículo 19 constitucional se motivó la reforma: "De esta manera el régimen constitucional y legal mexicano estaría atendiendo instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 9.3) y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las observaciones de la Organización de las Naciones Unidas, *Derechos Humanos que protegen la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso*. De esta manera permanece la prisión preventiva en nuestro sistema, pero *esta se tendrá que justificar caso a caso en la medida que la libertad de la persona imputada* represente un riesgo para la continuidad del proceso, la conservación de pruebas o la *seguridad de las víctimas*." p. 17. Revisado el 5 enero de 2026, en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-02-23-1/assets/documentos/Inic_PRI_Sen_Claudia_Anaya_art_16_17_19_20_21_73_CPEUM.pdf.

que cualquier conducta sea introducida en ese catálogo, además que un tópico fiscal no es de vital importancia para la seguridad nacional¹².

En este primer apartado sobre la seguridad nacional podemos concluir, que el delito incorporado para la prisión preventiva oficiosa relacionada con comprobantes fiscales falsos, contiene la incorporación de un delito penal con todas las limitaciones de derechos humanos, algunos inderogables, contraria a los tratados internacionales y a la propia constitución por lo cual no puede darse en el alcance que fue planteado, lo que actualiza el estudio de proporcionalidad al verse afectados derechos ya reconocidos.

2. *Interés público*

De entrada, surgen dos cuestionamientos, al comprender que los comprobantes fiscales no son tema de seguridad nacional, entonces, ¿el Estado se vería impedido de regular y supervisar su control de los gobernados, para que el gobierno democrático funcione adecuadamente? En consecuencia, ¿las operaciones pactadas por los particulares quedarían sin ser objeto de revisión por la autoridad fiscal, porque no se tratan de temas de seguridad nacional?

Al respecto y contestando estos cuestionamientos, desde mi opinión, tenemos que en el caso existe un error de apreciación por el legislativo al considerar a los comprobantes como temas de “*seguridad nacional*” en la norma constitucional, cuando en realidad es un problema de utilidad pública, la utilización de facturas se trata de actos económicos sociales donde el negocio particular necesariamente debe cumplir y ser supervisado en sus elementos esenciales como una funcionalidad total por el marco legal. En ese sentido, Emilio Betti, señala que los actos privados están determinados por el orden jurídico que les asigna límites e impone cargas, y este orden tiene una función limitadora y ordenadora, dando existencia a aquello que se considera el contenido del negocio jurídico, surgiendo dos partes importantes: el contenido; y los efectos jurídicos del negocio. Quedando supeditado no a lo pactado por las partes, sino a las reglas impuestas por la norma jurídica¹³.

Por lo tanto, a mi consideración, la naturaleza de verificación en relación con los comprobantes fiscales es de interés público. Considerando que, la relación social política en-

¹² Ver sentencia publicada en el DOF, 20 agosto de 2025, consultable en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scnj/documento/2022-08/AI%20130-2019%20Proyecto.pdf.

¹³ Betti, Emilio, *La teoría general del negocio jurídico*, en capítulo II “Estructura del negocio jurídico”, 2ª. ed., Edición, traducción y concordancias con el Derecho español por Martín Pérez, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1952, pp. 97-126.

tre ciudadanos y Estado conlleva al ejercicio democrático y reconocimiento de derechos humanos. También existen deberes respecto de los primeros y obligaciones del segundo, como un todo. Por lo tanto, el primero y el segundo se exigen mutuamente actuar para promover el interés público, donde incluso también impera el ejercicio de la ponderación, entre las necesidades públicas y los derechos humanos. Así, la limitación de derechos está encaminada al correcto actuar del Estado y su respeto, y validación debe de ser mutua. Los derechos humanos y el interés público constituyen así la estructura constitucional de los estados democráticos estableciendo y permitiendo su restricción correcta¹⁴.

¿Entonces dentro de la relación, cuál sería la relación adecuada para limitar los derechos ya existentes? La respuesta está en la cláusula restrictiva y en el estudio de la proporcionalidad que lo conforma. Siendo la proporcionalidad el instrumento que debe identificar la importancia del beneficio logrado frente a la vulneración del derecho fundamental, que como hemos expresado en el estudio, por la importancia está la necesidad del Estado de erradicar la conducta de evasión fiscal mediante el uso de comprobantes, contra los derechos limitados de los gobernados como legalidad, taxatividad, tipicidad, etc., algunos de carácter irrenunciable.

Así la proporcionalidad y la correcta aplicación de la cláusula restrictiva constitucional harían adecuado el estado de aplicación sobre los derechos de los individuos. Esta situación ha sido pasada por alto, porque la norma constitucional y la infraconstitucional dejaron de ser proporcionales por la limitación de derechos humanos algunos irrenunciables, frente a la necesidad de erradicar una conducta, convirtiéndose en inconstitucionales, cuando señala la norma constitucional: *Para la interpretación y aplicación de las normas previstas en este párrafo, los órganos del Estado deberán atenerse a su literalidad, quedando prohibida cualquier interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.*

Como hemos analizado existen derechos humanos que están siendo limitados para poder implementar la norma por necesidad del Estado, pero que no podrán hacerse valer o interpretar en términos constitucionales, lo que refleja una contradicción contra la aplicación de tratados internacionales en derechos humanos.

Por lo que respecta a la norma infraconstitucional prevista en el Artículo 29-A del CFF, se dejan de observar derechos humanos inderogables como: legalidad¹⁵, taxativi-

¹⁴ Barak, Aharon, *op. cit.*, p. 192.

¹⁵ De esta forma señala Ponce, citando a Ferrajoli, que: "el principio de estricta legalidad, no basta con que los delitos y las penas estén previstos en una ley formal y material, sino que esta debe ser además sufi-

dad¹⁶, presunción de inocencia, tipicidad, determinación exacta del comportamiento¹⁷ y su imputación, por indicar los derechos observados en primer orden.

En ese sentido, el tribunal europeo de derechos humanos estableció: *“Una norma no puede ser considerada como “jurídica” a menos que sea formulada con suficiente precisión de forma tal que haga posible al ciudadano regular su conducta; él debe ser capaz —con el asesoramiento adecuado de ser necesario— de prever, en un grado razonable conforme a las circunstancias, las consecuencias que puede implicar una acción dada”*¹⁸.

De esta forma, en un análisis al precepto 29-A del CFF, observamos que existen otras figuras ya existentes para considerar que los comprobantes fiscales se presuman falsos. Así cuando se refiere a la realización de actos inexistentes, se ubica en la conducta jurídica del Artículo 69-B del CFF, que contiene ya su propia sanción administrativa y penal. De igual forma, cuando se refiere a operaciones no reales, esta hipótesis está considerada en el Artículo 5o.-A del mismo Código como otra situación jurídica con distintos efectos. De esta forma el Artículo 29-A del CFF, altera la naturaleza de cada figura y confunde hipótesis jurídicas en clara contravención al principio de legalidad, porque tenemos dos hipótesis jurídicas con efectos distintos cada uno, para considerarlos como falsedad de documentos como acto jurídico como nuevo tipo penal. Conforme a lo que hemos analizado, las hipótesis jurídicas sancionatorias con claras definidas por el Artículo 113-Bis del CFF, teniendo: operaciones inexistentes; operaciones falsas; y actos jurídicos simulados; pero la conducta de unas u otras figuras no pueden verse inmersas todas en la conducta prohibitiva de “comprobantes fiscales falsos” del Artículo 29-A del CFF.

Por otra parte, dicha hipótesis habla de la emisión o utilización de comprobantes fiscales falsos, conducta penal que no se encuentra debidamente precisada conforme al criterio citado en el párrafo anterior, si partimos de la base que los comprobantes fiscales tienen el carácter de documentos públicos, al ser certificados como “auténticos” en la plataforma del SAT o terceros autorizados, entonces el documento público no alcanzaría la determinación

cientemente clara, precisa y taxativa, de tal suerte que sus destinatarios puedan conocer, con un grado de previsibilidad razonable, qué conductas están efectivamente prohibidas y cuáles no”.

Ponce Núñez, Carlos G., Kohn Espinosa, Guillermo, *Las garantías penales en el Derecho Constitucional Mexicano*, México, Centro de Estudios Constitucionales SCJN-Ed. Tirant lo Blanch, 2023, p. 66.

¹⁶ La SCJN considera que, el principio impone al legislador la obligación de elaborar las normas penales con un grado de precisión razonable, pero no absoluta, de tal forma que no se incurra en arbitrariedad.

Amparo directo en Revisión 4503/2018, donde se determinó que el elemento normativo “*persona detenida*” contenida en un tipo penal no genera inseguridad jurídica en sus destinatarios.

¹⁷ Jakobs, Günter, *La imputación objetiva en el Derecho Penal*, Argentina, Ed. Ad-Hoc, 1996.

¹⁸ Barak, Aharon, *op. cit.*, p. 144.

de “*documento falso*” porque nunca fue alterado respecto de su original en los términos de los Artículos 243 y 244 del CPF, por lo tanto existe una falta clara de legalidad puesto que el documento tendría que emitirse y posteriormente modificarse alterando su contenido en cualquiera de sus partes o requisitos de emisión.

La CADH para analizar la proporcionalidad ha establecido los siguientes parámetros: 1. La finalidad de la medida jurídica debe ser compatible con la CADH; 2. Debe ser idónea para cumplir el fin perseguido; 3. Debe ser necesaria, es decir, *absolutamente indispensable para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido*; 4. Debe ser estrictamente proporcional *de forma tal que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida*, y 5. Deberá contener una motivación suficiente¹⁹.

Confrontando el principio con la reforma infraconstitucional analizada, tenemos que en análisis inicial solo se cumple parcialmente con algunos puntos en comentario. Porque a pesar de ser necesaria, la medida no resulta menos gravosa, no siendo idónea porque deja en cierta inseguridad jurídica a todos los gobernados, además que existe incompatibilidad con los criterios emitidos por la CADH sobre derechos humanos irrenunciables.

IV. CONCLUSIÓN

Vemos que existe una deficiencia legislativa, porque limita derechos fundamentales constitucionales inderogables en la propia constitución, con la finalidad de tratar de salvaguardar la existencia de legalidad de la norma infraconstitucional.

Tendremos que esperar el desarrollo de las visitas para la revisión de comprobantes fiscales falsos y su tipificación penal, y hacer las defensas adecuadas para ver el análisis constitucional que proceda por la SCJN.

¹⁹ Uribe Granados, Patricia, *op. cit.*, p. 843.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

ALEXY, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, en capítulo 1 “El problema de la fundamentación de las decisiones jurídicas”, trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Lima, Palestra Editores, 2017.

BARAK, Aharon, *Proporcionalidad. Los Derechos Fundamentales y sus restricciones*, trad. de Gonzalo Villa Rosas, Lima, Palestra Editores, 2021.

BETTI, Emilio, *La teoría general del negocio jurídico*, en capítulo II “Estructura del negocio jurídico”, 2ª. ed., edición, traducción y concordancias con el Derecho español por Martín Pérez, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1952.

JAKOBS, Günter, *La imputación objetiva en el Derecho Penal*, Argentina, Ed. Ad-Hoc, 1996.

PONCE NÚÑEZ, Carlos G., KOHN ESPINOSA, Guillermo, *Las garantías penales en el Derecho Constitucional mexicano*, México, Centro de Estudios Constitucionales SCJN-Ed. Tirant lo Blanch, 2023.

URIBE GRANADOS, Patricia (coord.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Comentario”*, 2ª ed., República Federal Alemana, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

2. Publicaciones en Internet

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm.

<https://www.scjn.gob.mx>.

<https://infosen.senado.gob.mx>.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Comercio Exterior, ¿Siempre internacional?

Julio Daniel CARBAJAL SMITH¹

Éste será un artículo pequeño y no cambiará la actividad comercial pero, mi intención es analizar, emitir mi opinión concerniente a cuándo deben utilizarse los conceptos comercio internacional y exterior, que pienso no obligatoriamente podrían considerarse lo mismo aunque me he percatado de que no es difícil que sean usados de manera indistinta.

Los Estados Unidos Mexicanos, país conocido como México, está conformado por más de veintinueve entidades federativas, que son, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

De acuerdo a la Real Academia Española comercio se define como compraventa o intercambio de bienes o servicios, internacional como algo que trasciende o ha trascendido las fronteras de un país y exterior como perteneciente o relativo a otros países, por contraposición a *nacional e interior*; otra definición es que está por la parte de fuera.

En el Diccionario de Derecho Internacional, Jorge Witker dice que el comercio exterior *"constituye aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías y productos entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos"*.

Rodrigo Borja en su Enciclopedia de la Política concerniente al comercio internacional establece que *"según se desarrolle en el interior del país o hacia fuera, pueden distinguirse dos áreas fundamentales en la actividad comercial: la interna y la externa. El comercio interno es el que tiene lugar dentro de las fronteras nacionales. Comercio externo es el que se realiza entre los países."*

Basado en la última definición de la Real Academia me pregunto si el comercio realizado entre entidades federativas mexicanas podría ser llamado exterior; además de nacional, interior, interno. Ciertamente es que salvo su última definición dicha Academia, y si interpretamos

¹ Licenciado en Derecho con Especialización en Derecho Internacional en la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Consejo Asesor del METI, *Messaging Extraterrestrial Intelligence*. Participante en diversas actividades académicas en México y el extranjero.

lo dicho por los autores Borja, Witker y la R.A.E², se entiende que exterior lleva al ámbito internacional pero, ¿si usamos esa segunda definición de la Academia?, ejemplo, cuando una persona que vive en Hermosillo, Sonora, al enviar por una compraventa mercancía a un empresario ubicado en Boca del Río, Veracruz, está colocando su producto fuera de la entidad en que se localiza en otra entidad federativa mexicana; lo que considero cumple con dicha segunda definición; por lo que creo que el concepto “exterior” podría ser utilizado sin efecto internacional.

² Real Academia Española.

La disponibilidad permanente como forma de trabajo invisible en las organizaciones contemporáneas

Ariadne OCHOA LEYTTE¹

“La cultura organizacional no es solo un aspecto del juego, es el juego”.

Lou Gerstner

Sumario

I. Introducción. II. De la medición del trabajo por resultados a la lógica de la presencia permanente. III. La disponibilidad como forma de trabajo invisible y carga cognitiva constante. IV. Poder, control y normalización de la obligación de estar siempre disponible. V. Dimensiones complementarias de la conectividad laboral permanente. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de información.

Resumen

En las organizaciones contemporáneas se ha producido una transformación silenciosa en la forma de entender el trabajo. Más allá del aumento o disminución de tareas, se observa una creciente expectativa de disponibilidad permanente por parte de los trabajadores, impulsada por el uso generalizado de tecnologías de comunicación digital.

Este artículo analiza cómo la disponibilidad constante se ha convertido en una exigencia laboral no explícita, que redefine la jornada de trabajo y genera una carga cognitiva sostenida, aun cuando no exista producción continua. A partir de un enfoque crítico, se examina el desplazamiento de la evaluación del trabajo por resultados hacia una lógica de presencia, la consolidación de la disponibilidad como forma de trabajo invisible y su función como mecanismo de control organizacional.

Abstract

In contemporary office environments, a silent transformation has taken place in the way work is understood. Beyond increases or decreases in workload, there is a growing expectation of permanent availability on the part of workers, driven by the widespread use of digital communication technologies.

This article examines how constant availability has become an implicit labor requirement that redefines the workday and generates sustained cognitive load, even in the absence of continuous productive activity. From a critical perspective, the paper analyzes the shift from results-based evaluation toward logic of presence, the consolidation of availability as a form of invisible work, and its function as a mechanism of organizational control.

It also reflects on the consequences of this dynamic for workers' well-being and organizational efficiency and proposes the need

¹ Titular de la Unidad del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).

Se reflexiona también sobre las consecuencias de esta dinámica para el bienestar de los trabajadores y para la eficiencia de las organizaciones; se propone la necesidad de repensar los límites del trabajo de oficina en un contexto de conectividad permanente, con el fin de visibilizar prácticas normalizadas que contribuyen al desgaste laboral y a la erosión del tiempo personal.

Palabras Clave

Disponibilidad laboral. Trabajo invisible. Cultura organizacional. Carga cognitiva. Conectividad digital. Trabajo de oficina.

to rethink the boundaries of office work in a context of permanent connectivity, in order to make visible normalized practices that contribute to labor exhaustion and the erosion of personal time.

Key Words

Work availability. Invisible work. Organizational culture. Cognitive load. Digital connectivity. Office work.

I. INTRODUCCIÓN

Durante décadas, el trabajo en las organizaciones se estructuró en torno a límites un tanto claros, horarios definidos, espacios físicos específicos y tareas cuya realización podía identificarse con relativa facilidad. La jornada laboral comenzaba y terminaba en un marco temporal reconocible, y el cumplimiento del trabajo se asociaba, al menos en el discurso formal, con la entrega de resultados concretos. Sin embargo, en los últimos años, esta concepción ha experimentado una transformación profunda, impulsada por la digitalización de los procesos laborales y la incorporación masiva de tecnologías de comunicación instantánea.

La generalización del correo electrónico, las plataformas de mensajería y las herramientas de colaboración en línea ha modificado no solo la forma en que se trabaja, sino también las expectativas que las organizaciones depositan en sus empleados. En este nuevo escenario, el trabajo ya no se limita a la ejecución de tareas dentro de un horario establecido, sino que se extiende a una disponibilidad constante que atraviesa la jornada laboral y, con frecuencia, el tiempo personal. La posibilidad técnica de estar siempre conectados ha dado lugar a una expectativa implícita de respuesta inmediata, aun cuando dicha exigencia no figure de manera explícita en los contratos de trabajo.

Este desplazamiento ha generado un malentendido central en la vida laboral contemporánea porque ya no se espera que los trabajadores produzcan más, sino que estén disponibles en todo momento. Responder mensajes, atender llamadas breves, participar en reuniones improvisadas o mantenerse en línea se han convertido en prácticas normalizadas que funcionan como señales de compromiso y profesionalismo. De este modo, la presencia

–más que la productividad– comienza a operar como criterio de evaluación del desempeño, redefiniendo silenciosamente el significado de estar ocupado.

La disponibilidad permanente, sin embargo, no es neutra. Aunque no siempre se traduce en producción directa, implica una carga cognitiva sostenida que fragmenta el tiempo, dificulta la concentración y contribuye al desgaste mental. Esta forma de trabajo, caracterizada por la atención continua y la interrupción constante, suele permanecer invisible en los indicadores formales de productividad, lo que dificulta su reconocimiento y problematización. El cansancio que produce no proviene solo de la cantidad de tareas realizadas, sino de la imposibilidad de desconectarse plenamente del trabajo.

Desde esta perspectiva, la disponibilidad deja de ser una elección individual para convertirse en una obligación no escrita, sostenida por la cultura organizacional y por relaciones de poder que premian la respuesta inmediata y sancionan, de manera implícita, la ausencia o el silencio. La expectativa de estar siempre accesible se naturaliza como parte del profesionalismo, aun cuando sus costos personales y organizacionales sean significativos.

El presente artículo se propone analizar este fenómeno a partir de tres ejes centrales; el desplazamiento de la evaluación del trabajo por resultados hacia una lógica de presencia permanente; la consolidación de la disponibilidad como una forma de trabajo invisible que genera carga cognitiva constante; y su función como mecanismo de control organizacional en las oficinas contemporáneas. A través de este análisis, se busca contribuir a la reflexión sobre los límites del trabajo en un contexto de conectividad permanente y visibilizar prácticas normalizadas que afectan tanto el bienestar de los trabajadores como la eficiencia de las organizaciones.

II. DE LA MEDICIÓN DEL TRABAJO POR RESULTADOS A LA LÓGICA DE LA PRESENCIA PERMANENTE

Durante gran parte del siglo XX, el trabajo de oficina se estructuraba en torno a horarios predefinidos, espacios físicos delimitados y tareas concretas, donde el cumplimiento de objetivos y metas específicas constituía la principal medida de desempeño. La supervisión directa, aunque relevante, era complementaria: la productividad se evaluaba principalmente por resultados. Este modelo permitía que los trabajadores organizaran su tiempo de manera relativamente predecible, estableciendo límites claros entre la vida laboral y personal, y favoreciendo la planificación de actividades profundas y sostenidas.

Con la llegada de la digitalización y la comunicación instantánea, este esquema comenzó a transformarse. La integración de correo electrónico, aplicaciones de mensajería, plataformas colaborativas y sistemas de notificación constante permitió que la actividad laboral trascendiera los límites físicos de la oficina y los horarios establecidos.

La tecnología, que inicialmente buscaba eficiencia y flexibilidad, terminó estableciendo nuevas expectativas implícitas: la posibilidad de estar conectado en cualquier momento generó la percepción de que la disponibilidad continua era un componente indispensable del trabajo profesional. Este cambio no es solo tecnológico, sino también cultural, pues introduce un nuevo valor organizacional: la capacidad de estar presente digitalmente, más allá de la producción tangible.

Desde esta perspectiva, el concepto de trabajo comenzó a desplazarse del resultado medible a la presencia percibida. Ya no es suficiente cumplir con las tareas asignadas; el trabajador también debe demostrar que está disponible para responder, colaborar o intervenir cuando la organización lo requiera. La respuesta inmediata a correos electrónicos, mensajes de chat o llamadas rápidas se ha convertido en una señal de compromiso, responsabilidad y profesionalismo, aunque no exista un incremento real en la producción o la generación de valor.

Este fenómeno ha dado lugar a lo que algunos estudios contemporáneos denominan la *Cultura de la Disponibilidad Permanente (always-on culture)*, donde la expectativa de conectividad continua se internaliza como norma social dentro del espacio laboral y su impacto es múltiple porque redefine la organización en tres sentidos; respecto de los tiempos de trabajo al difuminar los límites entre jornada laboral y tiempo personal, lastimando las horas de descanso, los desplazamientos y los momentos de desconexión por la necesidad de mantenerse accesible.

También porque cambia la percepción de la ocupación; estar disponible se equipará al estar ocupado, incluso cuando no se realizan tareas productivas ya que esto genera una tensión entre productividad real y aparente, estableciendo un nuevo estándar de evaluación que no siempre es visible ni formalizado. Y tercero porque modifica la relación entre empleado-organización. La presencia digital se convierte en una forma de señalar lealtad o compromiso, y su ausencia puede interpretarse como desinterés o falta de responsabilidad, creando presión silenciosa sobre los trabajadores.

Esta lógica tiene implicaciones para la estrategia de gestión y control organizacional. La presencia permanente permite a los supervisores y algunos equipos medir de manera indirecta la implicación del trabajador sin recurrir a métodos de supervisión tradicional, como la observación directa. Se genera, de esta forma, un sistema de vigilancia simbólica donde el trabajador internaliza la necesidad de estar disponible en todo momento y se auto-monitorea, lo que refuerza la cultura organizacional sin necesidad de imposiciones explícitas. La conectividad, que podría entenderse como una herramienta de flexibilidad, se convierte en un mecanismo de control sutil, donde la apariencia de compromiso se vuelve tan importante como los resultados concretos.

Revisando en concreto este cambio, no solo responde a la tecnología, sino también a dinámicas socioeconómicas y culturales más amplias como *la competitividad laboral global, la presión por la eficiencia y la valorización de la inmediatez en la comunicación* contribuyen a consolidar la disponibilidad como un nuevo estándar del trabajo moderno, donde la combinación de estas fuerzas crea un entorno en el que la disponibilidad constante se percibe como un requisito tácito, mientras que los límites tradicionales de la jornada laboral se erosionan, transmutando la experiencia del trabajador y redefiniendo las expectativas organizacionales de manera profunda y sostenida.

En perspectiva, el paso de la medición del trabajo por resultados a la lógica de la presencia permanente constituye una mutación estructural del trabajo de oficina en la actualidad. Esta situación establece la base para comprender fenómenos posteriores: la consolidación de la disponibilidad como trabajo invisible, su papel como mecanismo de control organizacional y las consecuencias cognitivas o sociales que esta forma de trabajo impone sobre los empleados. Entender esta transición es crucial para problematizar la expectativa de disponibilidad constante y para explorar alternativas que reconcilien la productividad con el bienestar laboral.

III. LA DISPONIBILIDAD COMO FORMA DE TRABAJO INVISIBLE Y CARGA COGNITIVA CONSTANTE

En el contexto laboral de nuestros días, la disponibilidad permanente ha dejado de ser un requisito implícito y se ha consolidado como una forma de trabajo invisible, el cual no aparece reflejado en informes de productividad ni se reconoce en la planificación de tareas, pero requiere un esfuerzo sostenido de atención, vigilancia y adaptación constante, que consume recursos cognitivos significativos. La invisibilidad de esta labor no disminuye su impacto sobre el bienestar del trabajador; por el contrario, puede intensificar el desgaste emocional y físico, generando una tensión constante entre lo que se produce y lo que se percibe como estar ocupado.

El trabajo invisible vinculado a la disponibilidad permanente se caracteriza por varias dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, implica una atención fragmentada y continua donde los mensajes, notificaciones y solicitudes inesperadas interrumpen las tareas planificadas obligando al trabajador a alternar de manera inmediata entre actividades diversas, muchas de ellas sin relación directa con sus objetivos principales. Esta fragmentación reduce la posibilidad de concentración profunda, compromete la calidad de la producción intelectual y genera un tipo de cansancio que no siempre es evidente para la organización, pero que se acumula de manera progresiva.

En segundo lugar, la anticipación de interrupciones se convierte en una forma de trabajo invisible adicional; incluso cuando no hay mensajes o llamadas pendientes, los trabajadores permanecen en un estado de alerta constante, evaluando cuándo y cómo responder para cumplir con las expectativas de disponibilidad. Mantenerse en un estado de vigilancia mental incrementa la carga cognitiva, generando fatiga, ansiedad y sensación de presión continua, sin que necesariamente se realicen nuevas tareas productivas. Es decir, el esfuerzo no se mide por lo que se hace, sino por lo que se está preparado para hacer en cualquier momento.

Una tercera y última dimensión tiene que ver con la gestión del tiempo personal. La disponibilidad digital invade los márgenes de descanso y desconexión, difuminando los límites entre la vida laboral y la vida personal. *Lo que antes era tiempo de ocio, desplazamientos o momentos familiares ahora puede verse interrumpido por la necesidad de responder a solicitudes de manera inmediata.* Esta invasión constante de la esfera privada contribuye a una percepción de sobrecarga, aun cuando la cantidad de tareas asignadas no haya aumentado. La productividad real puede mantenerse, pero el desgaste mental y emocional se intensifica, dando lugar a una paradoja típica del trabajo invisible –menos tareas visibles, más esfuerzo psicológico–.

Además, la disponibilidad permanente genera lo que algunos autores denominan presión silenciosa de presencia, donde los trabajadores internalizan la expectativa de respuesta inmediata y adaptan su comportamiento a estas normas implícitas. Esta autovigilancia es una forma de trabajo emocional donde los empleados no solo deben cumplir con tareas concretas, sino también, demostrar en todo momento, su compromiso, profesionalismo y disposición, mediante signos observables de atención y disponibilidad. Esta presión constante puede generar estrés crónico e insatisfacción laboral, lo que contribuye a la aparición de síntomas de *burnout*, afectando tanto la salud mental como la capacidad de desempeño a largo plazo.

Mientras que los resultados tangibles se miden y reconocen formalmente, el trabajo de atención continua permanece fuera del radar de las métricas tradicionales de productividad. Esta desconexión entre esfuerzo percibido y reconocimiento real hace que los trabajadores internalicen la obligación de estar disponibles como un mandato naturalizado, que pocas veces se discute o se cuestiona. La consecuencia es un círculo donde la disponibilidad genera desgaste y vigilancia constante, pero su valor no se refleja en evaluaciones, incentivos o compensaciones, consolidando un modelo de trabajo invisible que sustenta la lógica de la presencia permanente.

La disponibilidad constante trasciende la mera ejecución de tareas; constituye un trabajo psicológico, emocional y cognitivo que permanece invisible para la organización. Comprender esta dimensión es crucial para analizar las implicaciones de la conectividad permanente en la vida laboral y personal, así como para plantear alternativas que permitan equilibrar la productividad con el bienestar de los trabajadores. Este análisis es relevante para entender cómo funciona el mecanismo de control organizacional, consolidando normas culturales y expectativas implícitas que sostienen la estructura laboral.

IV. PODER, CONTROL Y NORMALIZACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE ESTAR SIEMPRE DISPONIBLE

Más allá de la atención fragmentada y la carga cognitiva ya descritas, la disponibilidad constante funciona como un mecanismo de control y disciplina laboral que opera de manera sutil, silenciosa y, con frecuencia, no formalizada. También la presencia es más importante muchas veces que la misma evaluación por resultados, y el trabajo invisible que genera esta disponibilidad, afecta las estructuras de poder y la cultura organizacional consolidando expectativas y normalizando la obligación de estar siempre accesible.

En las organizaciones actuales, la presión por mantenerse disponible no suele expresarse en términos contractuales o explícitos. Más bien se manifiesta a través de normas culturales, prácticas implícitas y micro-mensajes organizacionales, como correos con solicitudes de respuesta inmediata, recordatorios de reuniones no planificadas, o frases aparentemente inocuas como: *cuando tengas un minuto o solo un follow-up rápido*. Aunque estas solicitudes pueden parecer triviales, su efecto acumulativo establece un estándar de compromiso percibido, donde la respuesta rápida y la presencia digital constante se convierten en indicadores de profesionalismo y lealtad. La ausencia de respuesta, por el contrario, puede interpretarse como falta de interés o implicación, incluso si la carga de trabajo formal se mantiene constante.

Esta dinámica se ve reforzada por la internalización de las expectativas organizacionales. Los trabajadores, conscientes de que su visibilidad digital influye en la percepción de su desempeño, desarrollan mecanismos de autovigilancia, manteniéndose en línea y revisando muy seguido mensajes y notificaciones. La autovigilancia, en este sentido, se convierte en un instrumento de control simbólico, donde la organización logra regular la conducta del empleado sin recurrir a sanciones explícitas. La presión se ejerce de manera indirecta, apoyándose en la percepción de que la disponibilidad es una obligación natural y necesaria para ser considerado competente y comprometido.

Igualmente, la disponibilidad constante tiene un efecto jerárquico y disciplinario. La estructura de poder en las organizaciones modernas se manifiesta a través de expectativas no escritas que permiten a los supervisores evaluar la implicación de los subordinados sin recurrir a observación directa o métricas formales. La presencia digital se convierte en un instrumento de vigilancia que sostiene la autoridad jerárquica, al mismo tiempo que internaliza la obediencia voluntaria de los empleados. Esta forma de control es efectiva porque se percibe como parte de la cultura organizacional, más que como una imposición externa, y se refuerza mediante la imitación de prácticas de compañeros y la presión social dentro del equipo.

La normalización de la disponibilidad permanente también tiene implicaciones para la equidad y la gestión de recursos humanos. Quienes no pueden responder de manera inmediata por razones personales o contextuales pueden ser evaluados de forma negativa, generando desigualdades en la percepción de compromiso y afectando oportunidades de ascenso o reconocimiento. De esta manera, la expectativa de disponibilidad constante no solo regula la conducta individual, sino que también contribuye a consolidar estructuras de poder y jerarquías implícitas dentro de la organización.

Es importante destacar que la tecnología, la cultura y el poder se entrelazan en la construcción de este nuevo paradigma laboral. La conectividad digital, por sí sola, no genera presión; es la combinación con normas culturales, expectativas implícitas y relaciones de autoridad lo que transforma la disponibilidad en una obligación no negociada. La presencia permanente deja de ser una herramienta de eficiencia para convertirse en un mecanismo de control simbólico, donde la visibilidad, más que la producción, determina el estatus y la evaluación dentro de la organización.

La disponibilidad constante no solo representa un esfuerzo invisible y cognitivo, sino que opera como instrumento de poder y control, consolidando normas culturales y jerárquicas que naturalizan la obligación de estar siempre accesible. Comprender esta dimensión es esencial para analizar los efectos organizacionales, sociales y personales de la conectividad permanente, y para reflexionar sobre posibles estrategias que permitan equilibrar la productividad con el bienestar de los trabajadores.

V. DIMENSIONES COMPLEMENTARIAS DE LA CONECTIVIDAD LABORAL PERMANENTE

Existen otras dimensiones del fenómeno de la disponibilidad constante que merecen atención. Estas incluyen la erosión del tiempo personal, la afectación de relaciones interpersonales, la presión por la inmediatez y los efectos sobre la innovación y la creatividad.

1. Erosión del tiempo personal y límites difusos

La conectividad permanente borra las fronteras entre lo laboral y lo personal. La necesidad de responder a mensajes, participar en llamadas improvisadas o estar disponible para reuniones rápidas invade espacios que antaño se consideraban de descanso, ocio o vida familiar. Este fenómeno contribuye a un desgaste acumulativo y a la sensación de que nunca es posible desconectarse, afectando el equilibrio entre vida laboral y personal, potenciando la fatiga emocional.

2. Impacto en relaciones interpersonales

La expectativa de disponibilidad constante también puede afectar la calidad de las relaciones dentro y fuera del trabajo. Dentro de los equipos, genera tensiones por la comparación de la disponibilidad percibida, promoviendo una cultura de competencia silenciosa donde ser más accesible equivale a ser más comprometido. Fuera del trabajo, la intrusión de notificaciones y llamadas reduce la calidad de los vínculos personales y familiares, generando conflictos y sensación de aislamiento.

3. Presión por inmediatez y reducción de la reflexión

La necesidad de responder con rapidez crea un entorno donde la reflexión, la planificación y el pensamiento profundo se ven sacrificados en favor de la inmediatez. Este patrón afecta no solo la calidad de la toma de decisiones, sino también la capacidad de generar ideas innovadoras, ya que la presión constante por disponibilidad fomenta la reactividad sobre la proactividad.

4. Implicaciones para la creatividad y la innovación

En un ambiente laboral dominado por la conectividad permanente, la creatividad y la innovación pueden verse limitadas. Las interrupciones constantes y la atención fragmentada reducen los espacios para el pensamiento crítico y divergente, la incubación de ideas, la innovación constante y la educación continua, elementos fundamentales para la generación de soluciones originales y estratégicas. Así, la expectativa de disponibilidad no solo afecta al individuo, sino también a la capacidad competitiva y adaptativa de la organización.

Estas dimensiones permiten comprender que la disponibilidad permanente no solo tiene efectos sobre la productividad, la carga cognitiva y la dinámica de poder, sino que también repercute en la calidad de vida, las relaciones sociales, la creatividad, la educación y la innovación. Integrar estas dimensiones proporciona una visión más completa y matizada del fenómeno, mostrando cómo la conectividad constante transforma múltiples aspectos de la experiencia laboral contemporánea.

VI. CONCLUSIONES

La transformación del trabajo de oficina hacia una lógica de presencia permanente evidencia un cambio estructural en la forma de evaluar y entender la productividad.

La disponibilidad constante se ha consolidado como un criterio implícito de desempeño, donde la presencia digital y la capacidad de respuesta inmediata se valoran tanto o más que los resultados concretos. Este cambio redefine la relación entre tiempo, esfuerzo y reconocimiento dentro de las organizaciones.

El trabajo invisible asociado a la conectividad permanente representa un esfuerzo cognitivo y emocional sostenido. La fragmentación de la atención, la anticipación constante de interrupciones y la necesidad de estar preparado para responder generan una carga que no siempre se refleja en métricas formales de productividad.

El desgaste acumulativo afecta la concentración, incrementa la fatiga mental y contribuye al riesgo de burnout, evidenciando que el costo del trabajo no se mide únicamente por la cantidad de tareas realizadas.

La normalización de la disponibilidad opera como un mecanismo de control organizacional. La presión por estar siempre accesible se internaliza como norma cultural, generando autovigilancia y reforzando jerarquías implícitas.

La presencia permanente funciona como señal de compromiso y lealtad, mientras que la ausencia puede percibirse como desinterés, configurando un sistema de control sutil pero efectivo que influye en la conducta de los empleados sin necesidad de supervisión explícita.

Más allá del impacto individual, la conectividad permanente tiene efectos sobre la dinámica social y organizacional. La invasión del tiempo personal, la tensión en relaciones interpersonales y la dificultad para desconectar influyen en la calidad de vida de los trabajadores.

A nivel organizacional, estas prácticas pueden limitar la creatividad, la innovación y la reflexión estratégica, ya que los espacios para el pensamiento profundo se reducen frente a la presión por la inmediatez.

Este modelo laboral plantea desafíos éticos y de gestión de recursos humanos. La expectativa de disponibilidad constante no se distribuye de manera uniforme y puede generar desigualdades entre quienes tienen mayor flexibilidad para responder y quienes enfrentan limitaciones personales o contextuales. Reconocer estas diferencias es crucial para promover políticas de trabajo más equitativas y sostenibles.

El fenómeno de la disponibilidad constante tiene implicaciones para la salud mental. La percepción de que nunca es posible desconectarse genera estrés crónico, ansiedad y dificultades para descansar de manera efectiva. Estos efectos, aunque silenciosos, afectan la calidad de vida y el desempeño profesional, evidenciando la necesidad de estrategias de desconexión y límites claros en la jornada laboral.

La reflexión sobre la conectividad permanente invita a considerar nuevas formas de organizar el trabajo. Estrategias como la gestión de notificaciones, acuerdos de disponibilidad clara, pausas deliberadas y políticas de desconexión digital pueden mitigar los efectos negativos sin comprometer la eficiencia de la organización.

Promover una cultura organizacional que valore los resultados por encima de la presencia, requiere establecer límites claros y explícitos sobre los tiempos de disponibilidad. La definición de horarios razonables para la comunicación, el respeto por los tiempos de descanso y la planificación adecuada de reuniones contribuyen a generar entornos laborales más sostenibles, sin afectar la eficiencia operativa.

Los directivos influyen de manera directa en la normalización de la disponibilidad a través de prácticas cotidianas aparentemente menores, como el horario de envío de mensajes, la urgencia atribuida a solicitudes informales o la expectativa de respuesta inmediata. Tomar conciencia del impacto de estas acciones permite avanzar hacia una gestión más responsable del tiempo y la atención de los trabajadores, reduciendo la carga cognitiva y el desgaste asociado al trabajo invisible.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- BAI, A., & VAHEDIAN, M. (2023). **Beyond the screen: Safeguarding mental health in the digital workplace through organizational commitment and ethical environment*. Retrieved from: <https://arxiv.org/abs/2311.02422>, <https://arxiv.org/abs/2311.02422>.
- CAPGEMINI. (2025). *El futuro del trabajo: De lo remoto a lo híbrido*. Retrieved from <https://www.capgemini.com/mx-es/news/press-releases/informe-el-futuro-del-trabajo-de-lo-remoto-a-lo-hibrido/>
- CORREANI, F., EIKENBERRY, J., & TURMEL, W. (2020). Interventions to reduce digital overload and improve work–life balance. *SA Journal of Human Resource Management*.
- DHILLON, G. (2025). Perils of perpetual connectivity: Navigating the ‘always-on’ culture in the modern workplace. *SA Journal of Human Resource Management*.
- FAISAL REZA, K. M. (2025). Invisible burnout: The unseen impact of always-on culture in knowledge workers. *International Journal of Social and Education (INJOSEDU)*.
Languar.

- HUGHES, O. (2022). *Digital presenteeism is creating a future of work that nobody wants*. ZD-Net. Discussing digital presenteeism and its effects.
- LAKER, B. (2024). *Remote work may harm office culture and hurt your mental health*. Forbes.
- MALACARA, N. (2025). *La eficiencia laboral pelagra en un entorno diseñado para 'robar tu atención'*. Expansión.
- SPRINGER. (2023). Effects of intensity of teleworking and creative demands on the cynicism dimension of job burnout. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 37, 201–223.
- UNGVARSKY, J. (2025). *Digital presenteeism*. EBSCO. Research Starters.
- WORLD ECONOMIC FORUM. (2025). The dual impact of digital connectivity: Balancing productivity and well-being in the modern workplace. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 22-845.

Salud mental en la era digital: Desafíos y estrategias para una convivencia saludable con la tecnología

Nykolas BERNAL HENAO¹

Sumario

I. Introducción. II. El impacto psicológico de la hiperconectividad. III. Redes sociales y la construcción de la identidad. IV. Estrategias para una salud mental digital. V. Educación y alfabetización emocional en entornos digitales. VI. Estrategias individuales para una relación saludable con la tecnología. VII. Dimensión colectiva y cultural del bienestar digital. VIII. Rol de la educación superior y la investigación interdisciplinaria. IX. Tecnología con propósito: hacia un diseño ético y humano. X. Promoción de la salud mental como política pública. XI. Conclusiones. XII. Fuentes de información.

Resumen

La expansión de las tecnologías digitales ha modificado profundamente las dinámicas sociales, educativas y emocionales de las últimas décadas. En la actualidad, la interacción constante a través de redes sociales y dispositivos móviles ha configurado nuevas formas de comunicación y de construcción de identidad, pero también ha generado un incremento en los niveles de ansiedad, depresión y aislamiento social.

Este artículo examina el impacto de la era digital sobre la salud mental desde una perspectiva educativa y cultural, analizando los efectos psicológicos de la hiperconectividad, la influencia de las redes sociales en la auto-percepción y la necesidad de promover un uso consciente y saludable de la tecnología.

Abstract

The expansion of digital technologies has profoundly transformed the social, educational, and emotional dynamics of recent decades. Nowadays, constant interaction through social networks and mobile devices has reshaped communication patterns and identity construction, while also increasing levels of anxiety, depression, and social isolation.

This article examines the impact of the digital era on mental health from an educational and cultural perspective, analyzing the psychological effects of hyperconnectivity, the influence of social media on self-perception, and the importance of promoting a conscious and healthy relationship with technology. Through an interdisciplinary approach, it reflects on how education can play a key

¹ Director de Proyectos Educativos LATAM en Kimbaya Multimedia.

A partir de un enfoque interdisciplinario, se reflexiona sobre cómo la educación puede desempeñar un papel clave en la formación de hábitos digitales equilibrados y en la prevención de los riesgos asociados al uso excesivo de las plataformas digitales. Finalmente, se proponen estrategias orientadas a fortalecer la alfabetización emocional y digital, con el fin de contribuir al bienestar psicológico en entornos contemporáneos.

Palabras Clave

Salud mental. Era digital. Redes sociales. Ansiedad. Bienestar psicológico.

role in developing balanced digital habits and preventing the risks associated with excessive use of online platforms. Finally, it proposes strategies aimed at strengthening emotional and digital literacy to foster psychological well-being in contemporary environments.

Key Words

Mental health. Digital era. Social networks. Anxiety. Psychological well-being.

I. INTRODUCCIÓN

En las dos primeras décadas del siglo XXI, la tecnología se ha convertido en un componente inseparable de la vida cotidiana. Los dispositivos móviles, las redes sociales y las plataformas de comunicación instantánea han transformado de forma radical la manera en que las personas se informan, se relacionan y construyen su identidad. Esta revolución digital, que prometía conectar al mundo y facilitar la vida, ha traído consigo nuevos desafíos, entre ellos, un impacto significativo sobre la salud mental individual y colectiva. Esta era ha redefinido los límites del bienestar psicológico, al situar a los individuos frente a una exposición constante a estímulos, comparaciones y demandas de conexión permanente.

El acceso ilimitado a la información y la interacción constante con entornos virtuales generan tanto oportunidades como tensiones. Por un lado, las tecnologías digitales posibilitan la educación a distancia, la colaboración global y la difusión del conocimiento. Por otro, imponen un ritmo acelerado que favorece la ansiedad, la sobreestimulación y la dificultad para desconectarse. Investigaciones recientes han evidenciado una relación entre el uso intensivo de redes sociales y síntomas de depresión, ansiedad, soledad y disminución del bienestar subjetivo, especialmente en adolescentes y adultos jóvenes (Twenge, 2023; Andreassen et al., 2022). Este fenómeno interpela a las ciencias sociales y a la educación, pues pone de manifiesto la necesidad de repensar las prácticas tecnológicas desde una perspectiva integral del ser humano.

En este contexto, la salud mental se convierte en un eje central para comprender las transformaciones culturales contemporáneas. No se trata únicamente de analizar los efectos patológicos del uso tecnológico, sino también de reflexionar sobre las condiciones sociales, emocionales y cognitivas que lo acompañan. La exposición constante a contenidos cuidadosamente curados, la presión por mantener una presencia digital activa y la economía de la atención han configurado nuevas formas de relación con el entorno y con uno mismo. En consecuencia, la educación —entendida en sentido amplio, como proceso de formación cultural y ética— adquiere un papel fundamental para promover un uso consciente, crítico y saludable de las tecnologías digitales.

Este artículo tiene como objetivo explorar cómo las redes sociales y el bombardeo tecnológico inciden en la salud mental en la era digital. A partir de una revisión teórica y reflexiva, se analizan tres dimensiones principales: los efectos psicológicos de la hiperconectividad, el papel de las redes sociales en la construcción de la identidad y las estrategias que pueden contribuir a una relación equilibrada con la tecnología. Finalmente, se propone un conjunto de orientaciones y buenas prácticas para fomentar la salud mental y el bienestar emocional en entornos digitales, desde una perspectiva educativa y cultural.

II. EL IMPACTO PSICOLÓGICO DE LA HIPERCONECTIVIDAD

La hiperconectividad, entendida como la conexión permanente a entornos digitales mediante múltiples dispositivos y plataformas, se ha consolidado como uno de los fenómenos más característicos de la era contemporánea. En la actualidad, el acceso constante a la información, las notificaciones y las interacciones sociales mediadas por pantallas ha transformado no solo los modos de comunicación, sino también los ritmos cognitivos, emocionales y afectivos de las personas. Esta nueva configuración del tiempo y la atención representa uno de los mayores desafíos para la salud mental en el siglo XXI.

Desde una perspectiva psicológica, diversos estudios han demostrado que la exposición continua a estímulos digitales activa mecanismos de recompensa cerebral asociados a la dopamina, lo que refuerza conductas de consulta reiterada de redes sociales y dispositivos móviles (Montag & Walla, 2021). Este ciclo de gratificación inmediata genera una sensación temporal de placer o validación, pero puede derivar en dependencia, irritabilidad y dificultad para sostener la atención en tareas prolongadas. En contextos educativos, esta dinámica se traduce en una menor capacidad de concentración, un aumento del estrés académico y una creciente necesidad de estimulación constante, especialmente entre estudiantes jóvenes (Lau et al., 2022).

La sobreexposición digital también incide en los patrones de sueño y descanso. La luz azul de las pantallas y la ansiedad asociada a la inmediatez comunicativa alteran los ritmos circadianos, provocando insomnio, fatiga y deterioro del bienestar general (Harbard et al., 2023). A su vez, el flujo incesante de información —noticias, imágenes, mensajes— genera una sensación de saturación cognitiva, conocida como fatiga informativa, que afecta la regulación emocional y la toma de decisiones (Bawden & Robinson, 2020). En términos culturales, esta sobrecarga se manifiesta en una percepción acelerada del tiempo y en la dificultad para experimentar pausas o momentos de desconexión significativa.

El fenómeno de la hiperconectividad no solo tiene implicaciones individuales, sino también sociales. Las interacciones mediadas por pantallas tienden a reducir la calidad de los vínculos interpersonales y a reemplazar la comunicación profunda por intercambios fragmentarios. Este tipo de relación digital, aunque eficaz para mantener el contacto, debilita la empatía y la escucha activa, componentes esenciales del bienestar emocional. La inmediatez comunicativa, si bien facilita la interacción, impone una lógica de respuesta continua que puede generar estrés y sobrecarga emocional (Rosen et al., 2022). Además, el fenómeno del tecnoestrés —la tensión producida por la incapacidad de desconectarse de los dispositivos— se ha convertido en una problemática creciente tanto en el ámbito laboral como en el educativo (Salanova et al., 2021).

Desde una perspectiva más amplia, la hiperconectividad redefine la relación entre el individuo y su entorno. La sensación de estar “siempre disponible” produce una dilución de los límites entre el espacio personal, laboral y académico. El tiempo libre, antes concebido como un espacio de descanso o recreación, se ve invadido por notificaciones, correos y demandas digitales que extienden las jornadas y erosionan la capacidad de desconexión. Esta constante exposición genera un estado de vigilancia emocional permanente, caracterizado por la necesidad de responder, actualizar o revisar contenido, lo cual deteriora los procesos de introspección y autorregulación emocional (Carr, 2020).

En términos educativos, la hiperconectividad plantea una paradoja. Si bien el acceso a recursos digitales amplía las oportunidades de aprendizaje, también puede fragmentar la atención y reducir la profundidad cognitiva. La tendencia a la multitarea, impulsada por la simultaneidad de estímulos, limita la capacidad de concentración sostenida y afecta la retención de información (Junco & Cotton, 2019). Este fenómeno requiere una revisión crítica de las metodologías de enseñanza, orientándolas hacia un equilibrio entre la mediación tecnológica y la promoción de espacios de reflexión, silencio y pausa. En este sentido, la educación

digital debe incluir no solo competencias técnicas, sino también la formación de hábitos mentales saludables y prácticas de bienestar emocional vinculadas al uso consciente de la tecnología.

Desde el punto de vista cultural, la hiperconectividad ha instaurado una nueva sensibilidad social: la de la inmediatez. Vivimos inmersos en una cultura del ahora, donde la espera se percibe como pérdida de tiempo y la productividad constante se confunde con realización personal. Esta aceleración del ritmo vital repercute en la salud mental, pues impide procesar emociones, asumir duelos o disfrutar del presente. Byung-Chul Han (2017) advierte que esta sociedad del rendimiento conduce a la autoexplotación emocional, donde el individuo se convierte en gestor de su propia productividad digital. En este sentido, las redes sociales funcionan como escenarios de validación constante, donde el valor personal se mide en función de la visibilidad y la respuesta inmediata de los otros.

Por otra parte, la hiperconectividad genera nuevas desigualdades. No todas las personas poseen las mismas habilidades para gestionar la información ni los mismos recursos emocionales para sostener el flujo comunicativo constante. La brecha digital, antes asociada al acceso tecnológico, hoy se manifiesta también como una brecha emocional: la diferencia entre quienes logran mantener una relación equilibrada con la tecnología y quienes desarrollan dependencia, ansiedad o aislamiento a causa de su uso intensivo. Comprender esta nueva forma de desigualdad implica reconocer que la alfabetización digital debe incluir componentes de salud mental, autocuidado y gestión emocional.

Desde una mirada humanista y educativa, la respuesta ante la hiperconectividad no puede ser la negación de la tecnología, sino su resignificación. Educar para la salud mental digital significa enseñar a convivir con la tecnología de forma consciente, crítica y ética. Ello implica promover la capacidad de desconectarse, fomentar la atención plena y recuperar el valor del encuentro humano directo. En la medida en que la educación y la cultura promuevan espacios de reflexión sobre el uso de la tecnología, será posible construir comunidades más saludables, menos dependientes y más capaces de gestionar su bienestar emocional en la era digital.

III. REDES SOCIALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD

Las redes sociales constituyen uno de los espacios más influyentes en la configuración de la identidad contemporánea. Desde sus orígenes, estas plataformas han modificado las formas tradicionales de socialización, permitiendo que los individuos se representen, comuniquen y relacionen en un entorno mediado por algoritmos y pantallas. Más que simples

herramientas de comunicación, las redes se han convertido en escenarios simbólicos donde se construye y negocia la imagen del yo. La identidad, en este contexto, se vuelve un proceso dinámico y performativo, condicionado por las lógicas de visibilidad, validación y comparación que dominan el entorno digital (Turkle, 2017).

En la era digital, el yo se presenta ante los demás como una narrativa visual cuidadosamente curada. Fotografías, publicaciones, historias y estados no solo expresan emociones o acontecimientos, sino que actúan como piezas discursivas en la construcción de una identidad pública. Este fenómeno, conocido como autopresentación digital, responde a la necesidad de proyectar una versión coherente, atractiva y socialmente aceptable de uno mismo. Sin embargo, esta constante exposición genera una tensión entre autenticidad y representación. En la medida en que el usuario se ve impulsado a mostrar su vida bajo los parámetros de aceptación del entorno virtual, su identidad puede distanciarse progresivamente de la experiencia real y cotidiana (Goffman, 1959; Marwick, 2019).

Las redes sociales funcionan, además, como espacios de pertenencia simbólica. Cada interacción —un “me gusta”, un comentario o una visualización— refuerza el sentido de inclusión y conexión con una comunidad. Este fenómeno puede resultar emocionalmente gratificante, pues otorga reconocimiento y visibilidad. No obstante, también puede derivar en una dependencia afectiva del *feedback* digital, es decir, en la búsqueda compulsiva de aprobación y atención por parte de los demás. La identidad personal, al ser moldeada por la respuesta social inmediata, se vuelve más frágil y vulnerable a la fluctuación de la aceptación pública. Esta dependencia se intensifica especialmente en adolescentes y jóvenes, quienes utilizan las redes como un espacio de exploración de sí mismos y de afirmación social (Valkenburg & Piotrowski, 2017).

Desde una perspectiva educativa y cultural, las redes sociales han transformado las formas de aprendizaje social. Los modelos de referencia, antes centrados en la familia, la escuela o los grupos locales, se amplían ahora a un horizonte global, donde las figuras de influencia provienen de contextos diversos y, en muchos casos, comerciales. *Influencers*, creadores de contenido y celebridades digitales se convierten en referentes identitarios, transmitiendo valores, estilos de vida y narrativas aspiracionales que inciden en la percepción del éxito y la felicidad. Este proceso de “mediación cultural” redefine los imaginarios juveniles y condiciona la manera en que los individuos conciben su propio valor (Abidin, 2021).

La identidad digital no solo refleja quiénes somos, sino también quiénes deseamos ser. En las redes, el usuario posee la capacidad de editar, filtrar y seleccionar los aspectos que desea compartir, construyendo una versión idealizada de sí mismo. Esta curaduría cons-

tante produce un fenómeno de autocomparación, en el cual los sujetos miden su propio bienestar, apariencia o logros frente a las representaciones de los demás. Las plataformas, al priorizar el contenido visual y emocionalmente atractivo, incentivan la creación de identidades optimizadas y la percepción de una felicidad constante, difícilmente alcanzable en la realidad. Así, las redes sociales se convierten en espejos distorsionados donde la autenticidad se ve reemplazada por la apariencia (Chou & Edge, 2012).

En términos socioculturales, las redes sociales también configuran nuevas formas de ciudadanía y pertenencia colectiva. Movimientos sociales, causas políticas y expresiones culturales encuentran en estos espacios un lugar para la visibilización y la acción. Esta dimensión positiva revela el potencial de las plataformas como herramientas de empoderamiento y transformación social. Sin embargo, también expone la vulnerabilidad del individuo frente a dinámicas de polarización, exposición y violencia simbólica. La identidad digital, al estar sujeta a la mirada del otro y al escrutinio público, puede convertirse en fuente de estrés, ansiedad o miedo a la desaprobación (Boyd, 2014).

Por último, es importante reconocer que la construcción de la identidad en redes sociales no es un fenómeno aislado, sino que está profundamente vinculado a los cambios culturales de la era digital. La búsqueda de visibilidad, la necesidad de reconocimiento y la constante conexión responden a una lógica de mercado y de consumo simbólico en la que el usuario participa como productor y producto al mismo tiempo. Su identidad se monetiza en la medida en que genera interacción, atención o influencia, lo cual sitúa la experiencia personal dentro de una economía afectiva y algorítmica (Couldry & Mejías, 2019). En este escenario, la tarea educativa no consiste en negar la presencia de las redes, sino en dotar a los individuos de herramientas críticas para comprender los procesos de representación y autopercepción que ocurren en ellas.

IV. ESTRATEGIAS PARA UNA SALUD MENTAL DIGITAL

La era digital ha traído consigo un cambio radical en las formas de comunicación, aprendizaje y relación social. Sin embargo, la velocidad con que se han integrado las tecnologías en la vida cotidiana ha superado, en muchos casos, la capacidad humana para adaptarse emocional y psicológicamente a ellas. Esta brecha entre desarrollo tecnológico y desarrollo emocional constituye uno de los desafíos más urgentes del presente. La salud mental digital emerge, entonces, como un campo de acción interdisciplinario que busca promover un equilibrio entre el uso de la tecnología y el bienestar psicológico, sin caer en posturas tecnofóbicas ni en una aceptación acrítica de los medios digitales (Oberst et al., 2020).

Promover una salud mental digital implica reconocer que la tecnología no es, en sí misma, dañina, sino que su impacto depende del modo en que se usa, del contexto cultural en que se inserta y de las competencias emocionales del individuo. En este sentido, el objetivo no es desconectarse del mundo digital, sino aprender a convivir saludablemente con él, cultivando la conciencia sobre los propios límites, la gestión del tiempo y la regulación de las emociones. Esto requiere una educación digital que no solo enseñe a operar herramientas, sino que forme en criterios éticos, habilidades socioemocionales y pensamiento crítico frente a los algoritmos, la información y las interacciones en línea.

V. EDUCACIÓN Y ALFABETIZACIÓN EMOCIONAL EN ENTORNOS DIGITALES

Uno de los pilares para el cuidado de la salud mental digital es la alfabetización emocional, entendida como la capacidad de reconocer, comprender y gestionar las propias emociones en contextos digitales. En las redes sociales, las emociones se amplifican: la aprobación, la envidia, la frustración o la tristeza pueden surgir de manera inmediata ante el contacto con los demás. Por ello, integrar la educación emocional en los entornos educativos —desde la escuela hasta la universidad— es una estrategia fundamental. Los programas de bienestar digital deberían incluir espacios de reflexión sobre el uso de las redes, la comparación social, la autoimagen y la gestión del tiempo conectado (González-Peña et al., 2021).

Las instituciones educativas tienen un papel esencial como mediadoras culturales. No basta con enseñar competencias tecnológicas; es necesario enseñar competencias de autoconocimiento y regulación emocional. Prácticas como el *mindfulness* digital, la escritura reflexiva o el diálogo grupal o tal vez el ejercicio y la meditación pueden convertirse en herramientas pedagógicas para que los estudiantes tomen conciencia de sus hábitos de conexión. Asimismo, los docentes requieren formación en bienestar digital, dado que ellos también son parte del ecosistema tecnológico y pueden reproducir patrones de sobreexposición o estrés digital.

Los docentes desempeñan un papel crucial en la mediación entre los estudiantes y el entorno digital. Sin embargo, ellos mismos se ven expuestos a los efectos del uso desmedido de la tecnología, incluyendo la sobrecarga de información, la presión por responder de manera inmediata y la constante vigilancia de plataformas educativas o redes sociales. Esta exposición puede generar estrés, agotamiento emocional y dificultades para mantener un equilibrio entre la vida profesional y personal, afectando directamente su bienestar y desempeño.

Por ello, es fundamental que los docentes reciban formación en salud mental digital, aprendan estrategias de gestión del tiempo, de desconexión consciente y cuenten con espacios institucionales que promuevan su bienestar. Solo así podrán actuar como modelos de hábitos digitales saludables y guiar a los estudiantes hacia una relación equilibrada con la tecnología.

VI. ESTRATEGIAS INDIVIDUALES PARA UNA RELACIÓN SALUDABLE CON LA TECNOLOGÍA

A nivel personal, el fortalecimiento de la salud mental digital pasa por desarrollar hábitos conscientes que permitan equilibrar el tiempo en línea con las experiencias presenciales. Entre las estrategias más efectivas se encuentran:

- Establecer límites de tiempo para el uso de dispositivos y redes sociales, aplicando herramientas de control digital o espacios libres de tecnología, especialmente antes de dormir.
- Practicar la desconexión consciente, destinando momentos del día a actividades sin pantallas: lectura, caminatas, contacto con la naturaleza o conversaciones cara a cara.
- Cultivar la atención plena digital, es decir, usar la tecnología de manera deliberada y con propósito, evitando el consumo automático o impulsivo de contenido.
- Filtrar el entorno digital, eligiendo cuidadosamente las cuentas, plataformas y fuentes de información que contribuyan al bienestar emocional, en lugar de aquellas que generan comparación o ansiedad.
- Reforzar la autoestima y la autoaceptación, recordando que las redes muestran representaciones editadas de la realidad.

Estas prácticas, aunque simples, permiten reducir la sobrecarga sensorial, mejorar la calidad del descanso y fortalecer la autonomía emocional frente a la presión del entorno digital (Przybylski & Weinstein, 2019).

VII. DIMENSIÓN COLECTIVA Y CULTURAL DEL BIENESTAR DIGITAL

No obstante, la responsabilidad del cuidado mental digital no puede recaer únicamente en el individuo. La hiperconectividad y la sobreexposición son también fenómenos estructurales y culturales, vinculados a la lógica de la economía de la atención. Las plataformas digitales están diseñadas para maximizar el tiempo de permanencia del usuario, explotando sesgos cognitivos y emociones como la curiosidad, el miedo o la validación social (Zuboff, 2019). Frente a esto, es fundamental promover una conciencia colectiva sobre el uso de la

tecnología, impulsando políticas públicas que regulen la manipulación algorítmica, la publicidad invasiva y la sobreestimulación digital.

Las comunidades educativas y culturales pueden desempeñar un papel clave en esta tarea. Proyectos como “escuelas libres de pantallas en ciertos periodos del día”, campañas de bienestar digital o talleres de ciudadanía digital crítica contribuyen a generar espacios de reflexión colectiva sobre el uso responsable de la tecnología. Asimismo, los medios de comunicación y las instituciones culturales deberían fomentar narrativas más equilibradas, que visibilicen los riesgos de la sobreexposición, pero también las posibilidades creativas y comunitarias de la conectividad digital.

VIII. ROL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINARIA

La educación superior enfrenta un doble reto: formar profesionales competentes en entornos digitales y, al mismo tiempo, ciudadanos emocionalmente saludables. Las universidades pueden convertirse en laboratorios de innovación ética, promoviendo investigaciones sobre los efectos psicológicos de la vida digital, el diseño de tecnologías centradas en el bienestar y la creación de espacios híbridos de aprendizaje donde la tecnología se use con propósito y equilibrio. Programas de tutoría digital, mentorías sobre gestión del tiempo en línea y currículos que integren el componente socioemocional, son estrategias prometedoras para construir una cultura universitaria más consciente y saludable (Howard et al., 2023).

IX. TECNOLOGÍA CON PROPÓSITO: HACIA UN DISEÑO ÉTICO Y HUMANO

Un aspecto central en la promoción de la salud mental digital es el diseño ético de la tecnología. Cada vez más especialistas en psicología, diseño y sociología abogan por la creación de plataformas que respeten los límites cognitivos y emocionales del usuario. Iniciativas como el *time well spent movement* o el diseño centrado en el bienestar, buscan contrarrestar la adicción digital mediante interfaces que fomenten pausas, notificaciones menos intrusivas y experiencias digitales más significativas (Harris, 2021).

La responsabilidad de las empresas tecnológicas no puede reducirse solo a la búsqueda de eficiencia económica o al aumento del tiempo de permanencia del usuario en sus plataformas. Estas compañías operan como agentes culturales, moldeando hábitos, percepciones y emociones a escala masiva. Sus productos no son neutrales: los algoritmos de recomendación, las notificaciones constantes y la exposición a contenido altamente curado influyen en la atención, la autoestima y la regulación emocional de millones de personas.

Desde este punto de vista, la salud mental deja de ser un asunto individual y se convierte en un problema social, también ético, donde las decisiones de diseño tecnológico tienen consecuencias profundas sobre el bienestar colectivo. Por tanto, las empresas deben asumir un compromiso activo con la creación de entornos digitales que promuevan la reflexión, la autonomía del usuario y la reducción de la sobreestimulación, integrando criterios de responsabilidad social, más allá de los objetivos comerciales inmediatos. Esto implica repensar la tecnología no solo como herramienta de consumo, sino como un espacio donde la cultura, la educación y la salud mental se entrelazan de manera inseparable.

X. PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A nivel macro, la salud mental digital debe ser abordada desde políticas públicas que integren la educación, la salud y la tecnología. Los gobiernos pueden impulsar campañas de prevención del *burnout* digital, apoyo psicológico en línea, formación docente en bienestar digital y legislación sobre el derecho a la desconexión. En varios países europeos, este derecho —que protege a los trabajadores de la exigencia de disponibilidad constante— ha demostrado mejorar la calidad de vida y reducir el estrés laboral (Eurofound, 2022). Estas medidas, adaptadas a los contextos culturales de cada región, pueden contribuir a equilibrar el desarrollo tecnológico con la salud emocional colectiva.

Repensar la salud mental en esta era digital implica adoptar una mirada más amplia: pasar de la gestión individual del tiempo de pantalla a una ecología de la atención. Byung-Chul Han (2022) advierte que la sociedad contemporánea atraviesa una crisis de la atención, resultado de la sobreestimulación constante. Recuperar la atención como espacio de resistencia cultural es esencial para reconstruir el sentido de presencia, profundidad y silencio. Esta reflexión debe permear los sistemas educativos, las políticas públicas y las prácticas cotidianas, promoviendo un modelo de convivencia con la tecnología basado en la conciencia, la empatía y el equilibrio.

En última instancia, la salud mental digital no se limita a reducir el uso de pantallas, sino a redefinir nuestra relación con la tecnología desde una perspectiva humanista. Significa recuperar el control sobre el tiempo, las emociones y el sentido de comunidad en un mundo mediado por algoritmos. Educar para la salud mental digital es educar para la libertad: la libertad de elegir cuándo conectarse, cómo interactuar y, sobre todo, cuándo detenerse para mirar hacia adentro.

XI. CONCLUSIONES

- La era digital ha transformado de manera irreversible las estructuras sociales, culturales y emocionales de la vida contemporánea. Las tecnologías digitales y las redes sociales, al tiempo que facilitan la comunicación y el acceso al conocimiento, también han reconfigurado los modos en que las personas se perciben a sí mismas y se relacionan con los demás.
- Las transformaciones digitales, aunque inevitables, plantean un desafío ético y educativo de enorme magnitud: cómo preservar la salud mental y el bienestar emocional en un entorno que tiende a la sobreexposición, la inmediatez y la dependencia tecnológica.
- El impacto de la hiperconectividad va más allá de los síntomas clínicos de ansiedad o depresión. Se trata de una metamorfosis cultural profunda que afecta la atención, el descanso, la identidad y las formas de convivencia.
- La vida digital, mediada por algoritmos y pantallas, genera nuevas formas de vulnerabilidad emocional, pues traslada la validación del yo a un espacio público todo el tiempo visible.
- La salud mental se convierte en una cuestión social y educativa, no solo individual. Requiere, por tanto, una respuesta colectiva y estructural que involucre a las instituciones, las familias, los sistemas educativos y las políticas públicas.
- La escuela, la universidad y los espacios culturales pueden convertirse en escenarios de resistencia simbólica ante la lógica de la inmediatez, promoviendo prácticas de atención, reflexión y conexión humana genuina.
- La formación docente debe incluir competencias de bienestar digital, dado que los educadores son mediadores directos entre el conocimiento y la experiencia emocional de los estudiantes.
- El cuidado de la salud mental a nivel individual implica desarrollar hábitos conscientes: limitar la exposición, filtrar los estímulos, reconectar con la vida fuera de las pantallas y, sobre todo, recuperar el sentido de presencia. Estas acciones, aunque simples, representan un acto de autonomía frente a un entorno diseñado para captar la atención y prolongar la conexión.
- El gesto cotidiano de desconectarse y volver a mirar el mundo real se manifiesta en una forma de libertad interior: la capacidad de elegir el ritmo propio en medio de la aceleración global.

- En el ámbito institucional y político, se requiere una visión más amplia del bienestar digital. La creación de políticas públicas que garanticen el derecho a la desconexión, la protección de los datos personales y la regulación ética de los algoritmos son pasos indispensables para equilibrar el poder entre usuarios y plataformas.
- La tecnología, como toda creación humana, debe orientarse al servicio del desarrollo integral y no a la explotación de la atención o la emoción. De ahí la importancia de promover una cultura tecnológica centrada en el ser humano, que combine innovación con responsabilidad social y cuidado del bienestar colectivo.
- La salud mental digital debe ser vista como una nueva forma de ciudadanía emocional. Vivir en la era digital implica aprender a convivir con la tecnología sin perder la capacidad de introspección, empatía y silencio.
- Cuidar la mente en el mundo digital no significa renunciar al progreso, sino habitarlo con conciencia y equilibrio.
- La salud mental digital se erige no solo como un campo de investigación o intervención, sino como un proyecto ético y cultural: una invitación a reconectar con lo esencialmente humano en medio del ruido de la hiperconectividad.

XII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ANDREASSEN, C. S., 2022, *Social media addiction and related problematic use: conceptual approaches and measurement*, <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2016.03.006>.
- CARR, A., CULLEN, K., KEENEY, C., CANNING, C., MOONEY, O., CHINSEALLAIGH, E., & O'Dowd, A., 2020, Effectiveness of positive psychology interventions: A systematic review and meta-analysis, *The Journal of Positive Psychology*, 16(6), pp. 749–769, <https://doi.org/10.1080/17439760.2020.1818807>.
- C., SALANOVA, M., MARTÍNEZ-RUBIO, D., 2021, Differential effects of mindfulness-based intervention programs at work on psychological wellbeing and work engagement. *Frontiers in Psychology*, 12, 715146, <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.715146>.
- EUROFOUND, 2022, *The right to disconnect: Protecting workers' mental health in the digital age*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2022/the-right-to-disconnect>.
- GONZÁLEZ-PEÑA, H., GARCÍA-SÁNCHEZ, J. N., & RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ, E., 2021, Alfabetización emocional digital: Un enfoque para la educación en tiempos de hiperconectividad, *Revista de Educación y Tecnología*, 12(3), pp. 45-60.

- HAN, B.-C., 2022, *La expulsión de lo distinto*, Herder Editorial.
- HARRIS, C., 2021, *How to do nothing: Resisting the attention economy*, Penguin Books.
- HOWARD, S. K., & MCGEE, M., 2023, Digital well-being in higher education: Strategies and challenges, *Journal of Educational Technology*, 29(2), pp. 112-130, <https://doi.org/10.1016/j.jedu.2022.11.004>.
- PRZYBYLSKI, A. K., & WEINSTEIN, N., 2019, Digital screen time limits and young children's psychological well-being: Evidence from a population-based study, *Child Development*, 90(1), e56-e65, <https://doi.org/10.1111/cdev.13007>.
- RAHMANI, A. M., Lai, J., JAFARLOU, S., YUNUSOVA, A., RIVERA, A. P., LABBAF, S., Hu, S., ANZANPOUR, A., DUTt, N., JAIN, R., & BORELLI, J. L., 2020, *Personal mental health navigator: Harnessing the power of data, personal models, and health cybernetics to promote psychological well-being*, arXiv, <https://arxiv.org/abs/2012.09131>.
- TWENGE, J. M., 2025, Social Media and Depressive Symptoms, *Handbook of Children and Screens*, pp. 137–140, Atria Books.
- ZAMAN, A., Zhang, B., Hoque, E., Silenzio, V., & Kautz, H., 2020, *The relationship between deteriorating mental health conditions and longitudinal behavioral changes in Google and YouTube usages among college students in the United States during COVID-19: Observational study*, arXiv, <https://arxiv.org/abs/2009.09076>.
- ZUBOFF, S., 2019, *La era del capitalismo de vigilancia: La lucha por un futuro humano en la nueva frontera del poder*, Editorial Taurus.



TEJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA



Centro de Estudios
Superiores en materia
de Derecho Fiscal
y Administrativo



Sigue nuestras redes sociales

@TFJAMexico



@CesmdfaTFJA



CESMDFA



CESMDFA_TFJA