

REVISTA

DEL TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Octava Época • Año VI
Número 60 • Noviembre 2021



REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**Presidente del Tribunal Federal
de Justicia Administrativa**
Mag. Rafael Anzures Uribe

**Directora General del Centro de Estudios Superiores
en materia de Derecho Fiscal y Administrativo**
Lic. Adriana Bracho Alegría

Director de Difusión
Mtro. Mauricio Estrada Avilés

Cuidado editorial
L. en C. Constanza Bertha López Morales

Coordinación editorial
Lic. Elba Carolina Anguiano Ramos

**Compilación, clasificación, revisión,
elaboración de índices, correcciones
tipográficas de la edición**
Lic. Francisco Javier Guzmán Vargas
Lic. Ana Lidia Santoyo Avila

Diagramación editorial
Lic. María Cristina Armenta Llamas

Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época, Año VI, Núm. 60
Noviembre 2021, publicación mensual, editada por el Tribunal Federal de Justicia Adminis-
trativa con domicilio en "Torre O", Av. Insurgentes Sur 881, Col. Nápoles, Demarcación terri-
torial Benito Juárez, C.P. 03810, Ciudad de México, www.tfja.gob.mx, correo electrónico de
la Revista: publicaciones@tfja.gob.mx. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2016-
100613504900-203. Responsable editorial: Elba Carolina Anguiano Ramos, del Centro de
Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, con domicilio en "Torre O",
Av. Insurgentes Sur 881, Col. Nápoles, Demarcación territorial Benito Juárez, C.P. 03810,
Ciudad de México, Responsable de la actualización de este número: Azael Arturo Zarate
Cupa, fecha de última modificación 3 de diciembre de 2021.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, la comunicación pública y distribución de los con-
tenidos 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.

CONTENIDO:

PRIMERA PARTE:

JURISPRUDENCIAS DE SALA SUPERIOR.....	5
---------------------------------------	---

SEGUNDA PARTE:

PRECEDENTES DE SALA SUPERIOR.....	32
-----------------------------------	----

TERCERA PARTE:

ACUERDOS JURISDICCIONALES.....	133
--------------------------------	-----

CUARTA PARTE

ÍNDICES GENERALES.....	153
------------------------	-----

PRIMERA PARTE

JURISPRUDENCIAS DE SALA SUPERIOR

PLENO

JURISPRUDENCIA NÚM. VIII-J-SS-162

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

RESCISIÓN DE CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. LA BITÁCORA ELECTRÓNICA Y CONVENCIONAL TIENEN PLENO VALOR PROBATORIO.- El artículo 46, antepenúltimo y último párrafos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establecen: 1) Que la convocatoria a la licitación, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones, y las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán modificar las condiciones previstas en la convocatoria a la licitación; 2) Que en la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se deberán utilizar medios remotos de comunicación electrónica, salvo en los casos en que la Secretaría de la Función Pública lo autorice. Por su parte los dispositivos 122, 123, fracciones XI y XII y 125, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, disponen, entre otras cuestiones, que el uso de la Bitácora es obligatorio en cada uno de los contratos de obras y servicios; que su elaboración, control y seguimiento se llevará a cabo a través de medios remotos de comunicación electrónica, para lo cual la Secretaría de la Función Pública implementará el programa informático que corresponda; que la Secretaría de la Función Pública será la encargada de autorizar que la elaboración, control y seguimiento de la Bi-

tácora se realice a través de medios de comunicación convencional, en ciertos supuestos, cuando las dependencias y entidades así lo soliciten; que deberá utilizarse la Bitácora para asuntos trascendentes que deriven de la ejecución de los trabajos encomendados; que el Residente, Superintendente y en su caso, el Supervisor, deberán resolver y cerrar invariablemente todas las notas que les correspondan, o bien, especificar que su solución será posterior y en este último caso, relacionar la nota de la resolución con la que le dé origen; la forma en la cual se deberá llevar la Bitácora convencional y electrónica; y finalmente, que respecto a contratos de servicios, la Bitácora deberá contener como mínimo las modificaciones autorizadas a los alcances del contrato, las ampliaciones o reducciones de los mismos y los resultados de las revisiones que efectúe la dependencia o entidad, así como las solicitudes de información que tenga que hacer el contratista para efectuar las labores encomendadas. En virtud de lo anterior, conforme al artículo 123, fracción I del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; con relación a los diversos numerales 46, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 210-A, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, las bitácoras electrónica y convencional; y, minutas tienen valor probatorio pleno, pues las mismas legalmente son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones y en los que se hacen constar los asuntos trascendentes que deriven de la ejecución de los trabajos.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/17/2021)

PRECEDENTES:

VIII-P-SS-99

Juicio de Atracción Núm. 1885/15-12-02-3/AC1/2188/16-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 18 de enero de 2017, por unanimidad de 11 votos a favor.- Magistrado Ponente: Julián Alfonso Olivas Ugalde.- Magistrado que asumió la Ponencia: Guillermo Valls Esponda.- Secretario: Lic. Roberto Carlos Ayala Martínez.- Secretaria que elabora la tesis: Lic. Hortensia García Salgado. (Tesis aprobada en sesión de 7 de junio de 2017)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año II. No. 11. Junio 2017. p. 23

VIII-P-SS-284

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4506/14-17-02-5/253/18-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 17 de octubre de 2018, por unanimidad de 11 votos a favor.- Magistrado Ponente: Rafael Anzures Uribe.- Secretario: Lic. Javier Armando Abreu Cruz. (Tesis aprobada en sesión de 17 de octubre de 2018)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año III. No. 28. Noviembre 2018. p. 231

VIII-P-SS-569

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 1945/18-02-01-2/396/20-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 12 de mayo de 2021, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto en contra.- Ponencia elaborada por el Magistrado: Juan Ángel Chávez Ramírez

y asumida por la Magistrada: Nora Elizabeth Urby Genel.-
Secretario: Lic. Gerardo Alfonso Chávez Chaparro.
(Tesis aprobada en sesión a distancia de 12 de mayo de 2021)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 171

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

JURISPRUDENCIA NÚM. VIII-J-SS-163

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.- EL INFORME DE RESULTADO ES UNA COMUNICACIÓN ENTRE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS, RAZÓN POR LA CUAL NO ES APLICABLE LA GARANTÍA ESTRICTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO 2015.- En primer lugar, los sujetos del procedimiento pueden cuestionar la auditoría efectuada en contra de la entidad fiscalizada, ello en aplicación, por analogía, de la jurisprudencia 2a./J. 8/2008, cuyo rubro es: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. En este contexto, en términos de los artículos 2, fracción XIII; 28; y 29, fracción X, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación debe presentar ante la Cámara de Diputados, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de esta, el cual debe contener, entre otros

rubros, la información derivada de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado que incluya sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas. En este contexto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en la controversia constitucional 141/2008, que el informe del resultado “constituye meras conclusiones respecto de la actividad del ente fiscalizado en la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de los recursos públicos que ejerza, las cuales derivan del análisis de la gestión financiera que lleve a cabo la auditoría, con la participación de dicho ente fiscalizado, mediante un constante intercambio de información que permita a este conocer los fundamentos y motivos de las inconsistencias detectadas por aquella y desvirtuar las observaciones que se hubieren formulado al respecto”. De ahí que, el Informe de Resultado es una comunicación entre autoridades, y por tal motivo no afecta directamente la esfera jurídica de los particulares, y en consecuencia, la garantía de fundamentación y motivación no es estricta como en los actos emitidos directamente a los particulares, máxime que la seguridad jurídica de los sujetos del procedimiento se salvaguarda, en el citatorio para la audiencia de ley y en la resolución definitiva, con la fundamentación y motivación debida de la conducta imputada que provocó el daño a la Hacienda Pública Federal.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/18/2021)

PRECEDENTES:

VIII-P-SS-459

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4808/19-17-13-3/165/20-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 15 de julio de 2020, por unanimidad de 11 votos a favor.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 19 de agosto de 2020)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año V. No. 47. Octubre 2020. p. 440

VIII-P-SS-460

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4810/19-17-01-3/1451/19-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 30 de septiembre de 2020, por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretaria: Lic. Diana Patricia Jiménez García.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 30 de septiembre de 2020)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año V. No. 47. Octubre 2020. p. 440

VIII-P-SS-572

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 8024/19-17-10-7/116/21-PL-06-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 19 de mayo de

2021, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Juan Manuel Jiménez Illescas.- Secretario: Lic. David Alejandro Alpide Tovar. (Tesis aprobada en sesión a distancia de 19 de mayo de 2021) R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 181

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

JURISPRUDENCIA NÚM. VIII-J-SS-164

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.- AL NO SER UNA SANCIÓN NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 CONSTITUCIONALES.- RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2015.- De la interpretación sistemática de los artículos 15, fracción XVI, 50, 51 y 52 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y los artículos 1917, 2108 y 2109 del Código Civil Federal desprendemos que dicha responsabilidad no tiene la naturaleza de una sanción, pues la Auditoría Superior de la Federación no ejerce la facultad punitiva del Estado, dado que busca que los particulares compensen el patrimonio de este por los daños y perjuicios a su Hacienda Pública por el desvío de sus recursos. De modo que, si la responsabilidad resarcitoria es compensatoria, entonces, no le son aplicables los principios de razonabilidad, proporcionalidad e individualización de las penas previstos en los artículos 21 y 22 constitucionales. Lo señalado se corrobora por lo expuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las ejecutorias de los amparos directos en revisión 507/2015 y 7548/2017; así como en el amparo en revisión 303/2018, de las cuales desprendemos lo siguiente: 1) Un ente público no puede ser el causante del daño a la Hacienda Pública, por más que los recursos públicos se hayan utilizado para su funciona-

miento y operación. Es decir, no es posible considerar que un ente público pueda ser responsable de un daño que no generó por sí mismo, sino que fueron los servidores públicos que lo representan; 2) La finalidad de la responsabilidad resarcitoria no es castigar una conducta infractora a título personal (pretensión punitiva), sino reparar un daño o perjuicio económico ocasionado al Estado con el patrimonio del servidor público (pretensión reipersecutoria); 3) El hecho de que el servidor público haya o no actuado conforme a los principios que deben regir el desempeño de sus funciones, no es lo relevante en esta pretensión, y únicamente se toma en consideración para determinar la reprochabilidad de esa conducta; y 4) A la responsabilidad resarcitoria no le son aplicables los artículos 21 y 22 constitucionales.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/19/2021)

PRECEDENTES:

VIII-P-SS-517

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4808/19-17-13-3/165/20-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 15 de julio de 2020, por unanimidad de 11 votos a favor.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 13 de enero de 2021)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 51. Febrero 2021. p. 27

VIII-P-SS-544

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 19997/19-17-03-5/392/20-PL-09-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 3 de marzo de 2021, por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Alfredo Salgado Loyo.- Secretaria: Lic. Sofía Azucena de Jesús Romero Ixta.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 3 de marzo de 2021)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 52. Marzo 2021. p. 117

VIII-P-SS-571

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 8024/19-17-10-7/116/21-PL-06-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 19 de mayo de 2021, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Juan Manuel Jiménez Illescas.- Secretario: Lic. David Alejandro Alpide Tovar.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 19 de mayo de 2021)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 178

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del

Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

JURISPRUDENCIA NÚM. VIII-J-SS-165**LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

COMISIÓN MERCANTIL. TRATÁNDOSE DE AGENTES NAVIEROS, ES INDISPENSABLE QUE LOS SERVICIOS PRESTADOS SE ENCUENTREN ENCAMINADOS A LA EXPORTACIÓN, A EFECTO QUE LES RESULTE APLICABLE LA TASA DEL 0% A QUE HACE REFERENCIA LA FRACCIÓN IV, INCISO D) DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.- De conformidad con el numeral 22 de la Ley de Navegación, un agente naviero es la persona física o moral que está facultada para que, en nombre del naviero u operador, bajo el carácter de mandatario o comisionista mercantil, actúe en su nombre o representación en actos de comercio que se le encomienden. Por su parte, el artículo 29 fracción IV, inciso d), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, prevé que las empresas residentes en el país calcularán el impuesto al valor agregado aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten, entendiéndose por esto, en el caso de servicios prestados, aquellos que se aprovechen en el extranjero por concepto de comisiones y mediaciones. Ahora bien, el ordinal 58 del Reglamento de la aludida Ley, precisa que los servicios antes señalados, se aprovechan en el extranjero cuando sean contratados y pagados por un residente en el extranjero sin establecimiento en el país, siempre que se paguen mediante cheque nominativo o transferencia de fondos provenientes de cuentas en el extranjero. En ese sentido, de la interpretación concatenada a los re-

feridos preceptos legales, se tiene que para que proceda la aplicación de la aludida tasa del 0% del impuesto al valor agregado tratándose de servicios prestados por agentes navieros, se deberá cumplir con los requisitos consistentes en: 1) que el servicio prestado efectivamente se encuentra encaminado a la exportación, y 2) se pague mediante cheque nominativo o transferencia de fondos proveniente de cuentas en el extranjero. En esa línea de estudio, cuando en el juicio contencioso administrativo el accionante de nulidad en su carácter de agente naviero, pretenda acreditar que a la prestación de servicios que realizó, por concepto de comisión mercantil, le resulta aplicable la tasa del 0%, únicamente bajo la consideración que se actualizaron los supuestos establecidos en el referido artículo 58 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, tal cuestión será insuficiente para determinar la procedencia de la referida tasa gravable, pues resulta indispensable se acredite, además, que el servicio prestado efectivamente se encontraba encaminado a la exportación.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/20/2021)

PRECEDENTES:

VIII-P-SS-563

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 26122/18-17-11-5/943/20-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 7 de abril de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrada Ponente:

Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretaria: Lic. Diana Patricia Jiménez García.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 19 de mayo de 2021)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 131

VIII-P-SS-564

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 5095/20-17-14-9/261/21-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 28 de abril de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretaria: Lic. Brenda Virginia Alarcón Antonio.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 28 de abril de 2021)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 131

VIII-P-SS-565

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 26749/19-17-06-7/87/21-PL-08-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrado Ponente: Víctor Martín Orduña Muñoz.- Secretaria: Lic. Maribel Cervantes Lara.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 12 de mayo de 2021)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 131

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su

publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

JURISPRUDENCIA NÚM. VIII-J-SS-166

PROCESAL

CONTESTACIÓN DE DEMANDA.- NO PUEDE SUBSANAR LA DEFICIENTE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO COMBATIDO, AUN CUANDO EN ELLA SE CITEN LOS FUNDAMENTOS CORRECTOS DEL ACTUAR DE LA AUTORIDAD.- De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad, al formular su contestación de demanda, no puede cambiar los fundamentos de derecho en que se apoya la resolución impugnada, lo que se traduce en que la legalidad de tal acto debe analizarse a la luz de sus propios fundamentos jurídicos. De este modo, si a la parte actora se le impone una sanción por cometer infracción consistente en obstaculizar el desarrollo de una visita de inspección realizada para comprobar el cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de la Propiedad Industrial y las normas que de ella derivan, pero se citan como fundamento preceptos que no sancionan esa conducta, la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada; sin que esta situación cambie por el hecho de que en la contestación de demanda se citen las normas jurídicas que sí son aplicables.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/21/2021)

PRECEDENTES:

IV-P-SS-18

Juicio de Nulidad No. 100(14)-P-8/98/7814/97.- Resuelto

por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 28 de octubre de 1998, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. Ricardo Arteaga Magallón.
(Tesis aprobada en sesión de 10 de febrero de 1999)
R.T.F.F. Cuarta Época. Año II. No.10. Mayo 1999. p. 13

VIII-P-SS-383

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 692/18-EC1-01-6/852/19-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 23 de octubre de 2019, por unanimidad de 9 votos a favor.- Magistrado Ponente: Juan Ángel Chávez Ramírez.- Secretario: Lic. Gerardo Alfonso Chávez Chaparro.
(Tesis aprobada en sesión de 23 de octubre de 2019)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año IV. No. 40. Noviembre 2019. p. 168

VIII-P-SS-574

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 17536/19-17-03-9/844/20-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 26 de mayo de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrado Ponente: Carlos Chaurand Arzate.- Secretario: Lic. José Luis Noriega Hernández.
(Tesis aprobada en sesión a distancia de 26 de mayo de 2021)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 188

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día

diez de noviembre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

JURISPRUDENCIA NÚM. VIII-J-SS-167

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.- El artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, no es dable para este Tribunal analizar los nuevos argumentos introducidos por la autoridad en la contestación de demanda, sino que debe constreñirse a estudiar si es legal o no la fundamentación y motivación expresamente señalada en el acto combatido, pues la autoridad no puede jurídicamente mejorar la fundamentación y motivación que consta en el acto impugnado.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/22/2021)

PRECEDENTES:

VIII-P-SS-394

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 692/18-EC1-01-6/852/19-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 23 de octubre de 2019, por unanimidad de 9 votos a favor.- Magistrado Ponente: Juan Ángel Chávez Ramírez.- Secretario: Lic. Gerardo Alfonso Chávez Chaparro.

(Tesis aprobada en sesión de 23 de octubre de 2019)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año V. No. 43. Febrero 2020. p. 7

VIII-P-SS-478

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4245/18-17-02-1/1760/19-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 7 de octubre de 2020, por mayoría de 8 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Carlos Chaurand Arzate.- Secretaria: Lic. Paloma Márquez Escamilla.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 7 de octubre de 2020)

R.T.F.J.A. Octava Época. Año V. No. 48 Noviembre 2020. p. 245

VIII-P-SS-575

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 17536/19-17-03-9/844/20-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 26 de mayo de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrado Ponente: Carlos Chaurand Arzate.- Secretario: Lic. José Luis Noriega Hernández.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 26 de mayo de 2021)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 190

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.-

Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

JURISPRUDENCIA NÚM. VIII-J-SS-168

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

DEVOLUCIÓN DE SALDO A FAVOR. ES OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD EFECTUAR UN SEGUNDO REQUERIMIENTO, SI LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL CONTRIBUYENTE CON MOTIVO DEL PRIMER REQUERIMIENTO RESULTÓ INSUFICIENTE.-

De conformidad con el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes tributarias, motivo por el cual, se encuentran facultadas, a efecto de verificar la existencia de los saldos, para requerir al contribuyente, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la solicitud de devolución, los datos, informes o documentos adicionales que consideren necesarios y que estén relacionados con la materia de la petición. Asimismo, dispone que la autoridad puede efectuar un nuevo requerimiento, con las mismas consecuencias, dentro de los diez días siguientes al desahogo del primero, cuando se refiera a datos, informes o documentos que hayan sido aportados por el contribuyente al atender dicho requerimiento. En ese sentido, el que el legislador haya autorizado a la autoridad para realizar hasta dos requerimientos tiene un doble propósito, por un lado, garantizar la efectividad del derecho que asiste a los contribuyentes para obtener la devolución fiscal y, por otro, dotar de una herramienta a la autoridad para que, ante alguna duda en cuanto al origen del saldo cuya devolución se pretende, obtenga del intere-

sado la información pertinente para disiparla. De ese modo, en el supuesto que en un trámite de solicitud de devolución de saldo a favor, la autoridad considere que el contribuyente no acreditó la materialidad de las operaciones respecto de las cuales peticiona la aludida devolución, al ser insuficiente la información que le fue proporcionada derivada del primer requerimiento que le efectuó, esta se encuentra obligada a realizar un segundo requerimiento, o en su caso a ejercer sus facultades de comprobación, a efecto de contar con todos aquellos elementos que le permitan resolver sobre la procedencia o no de la devolución solicitada.

(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/23/2021)

PRECEDENTES:

VIII-P-SS-566

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 26122/18-17-11-5/943/20-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 7 de abril de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretaria: Lic. Diana Patricia Jiménez García.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 19 de mayo de 2021)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 133

VIII-P-SS-567

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 5095/20-17-14-9/261/21-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administra-

tiva, en sesión realizada a distancia el 28 de abril de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretaria: Lic. Brenda Virginia Alarcón Antonio.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 28 de abril de 2021)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 133

VIII-P-SS-568

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 26749/19-17-06-7/87/21-PL-08-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión realizada a distancia el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrado Ponente: Víctor Martín Orduña Muñoz.- Secretaria: Lic. Maribel Cervantes Lara.

(Tesis aprobada en sesión a distancia de 12 de mayo de 2021)
R.T.F.J.A. Octava Época. Año VI. No. 55. Junio 2021. p. 133

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

SEGUNDA PARTE

PRECEDENTES DE SALA SUPERIOR

PLENO

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

VIII-P-SS-611

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SE ACTUALIZA SI LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA FUE DECLARADA NULA EN LA INSTANCIA DE QUEJA INTERPUESTA POR VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN.-

En términos de la fracción III del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la queja procede si fue incumplida la suspensión de la ejecución del acto impugnado; de modo que, si la Sala resuelve que hubo incumplimiento, entonces: 1) debe declarar la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, 2) impondrá al responsable o autoridad renuente, una multa entre 30 y 60 días de su salario, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo y nivel jerárquico del servidor público, y, cuando el afectado lo señale, las consecuencias que el no acatamiento de la interlocutoria hubiera ocasionado, y 3) debe notificar la interlocutoria de queja al superior jerárquico del servidor público responsable para que proceda jerárquicamente, además, el afectado podrá solicitar una indemnización por daños y perjuicios. En este contexto normativo, en el expediente atrayente fue concedida la suspensión para que la autoridad no emitiera la resolución definitiva de un procedimiento administrativo, pero, la incumple emitiéndola

y dicha resolución es materia del expediente atraído, entonces, este debe sobreseerse si fue declarada nula en la instancia de queja resuelta en el expediente atrayente. En efecto, se actualizan los supuestos previstos en la fracción XI del artículo 8 y la fracción V, del artículo 9 de la citada Ley, ya que la interlocutoria de la queja al nulificar la resolución impugnada, violatoria de la suspensión, genera que no exista y por tal motivo, el expediente atraído queda sin materia. Finalmente, lo señalado es acorde a las tesis de jurisprudencia 1a./J. 33/2014 (10a.) y 1a./J. 34/2014 (10a.), en las cuales la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la suspensión surte sus efectos al decretarse y no al notificarse la interlocutoria, además de que los actos, cuya suspensión se ordenó y hayan sido ejecutados por la autoridad antes de la notificación de aquella, deben ser nulificados para retrotraerlos al momento del otorgamiento de la suspensión.

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 2048/15-02-01-3/AC1/1128/18-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 9 de junio de 2021, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez.

(Tesis aprobada en sesión de 22 de septiembre de 2021)

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

VIII-P-SS-612

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU NATURALEZA JURÍDICA.-

Del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, interpretado en el contexto de los criterios procesales del Poder Judicial de la Federación, desprendemos que el sobreseimiento tiene las características siguientes: 1) es una resolución que pone fin al juicio sin decidirlo en lo principal y lo da por concluido, pues no fueron satisfechas las condiciones para analizar el fondo de las pretensiones, 2) no delimita los derechos sustanciales de las partes y 3) no tiene ejecución, ya que no implica mandato judicial alguno que las partes deben cumplir, pues impiden el análisis del fondo del asunto. De modo que, si el juicio es sobreseído, entonces, es improcedente la solicitud formulada por la actora, con fundamento en el artículo 52, fracción V, incisos a) y b), de la referida Ley, en el sentido de que se reconozca su derecho subjetivo y se condene a la autoridad demandada. Se arriba a esa conclusión, porque si bien a veces, en la práctica judicial, se identifica al sobreseimiento como una sentencia, ello es incorrecto, ya que es una resolución que pone fin al juicio sin examinar el fondo, mientras que la citada fracción V del artículo 52 solo aplica a las sentencias, es decir, resoluciones jurisdiccionales en las cuales fueron examinados los conceptos de impugnación, las pruebas, la presunción de

legalidad y el derecho subjetivo. Además, el sobreseimiento impide el estudio de estos dos últimos elementos, ya que *“no define la controversia de fondo propuesta ni delimita los derechos sustanciales de los contendientes”*, dado que es una resolución sin ejecución, pues carece de mandato jurisdiccional alguno que las partes deban cumplir. La conclusión de mérito no coloca en estado de indefensión a la actora, pues la procedencia del juicio, en el cual se plantea un derecho subjetivo, está supeditada a la petición previa a la autoridad que genere una resolución expresa o ficta, tal como lo ha indicado reiteradamente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. X/2003, así como en las tesis de jurisprudencia 2a./J. 80/2017 (10a.), 2a./J. 84/2018 (10a.) y 2a./J. 63/2020 (10a.).

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 2048/15-02-01-3/AC1/1128/18-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 9 de junio de 2021, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez.
(Tesis aprobada en sesión de 22 de septiembre de 2021)

CONSIDERANDO:

[...]

CUARTO.- [...]

Resolución

Inicialmente, fue impugnado, en el **expediente atraído**, el acto siguiente:

- Oficio APISON-DG-**075/2015** del **01 de septiembre de 2015**, a través del cual la Dirección General de la Administración Portuaria Integral de Sonora rescindió administrativamente el contrato de obra pública APISON-**05-14** del **18 de diciembre de 2014** para la *construcción del Muelle de Atraque para el Puerto de origen o Home Port*.

El procedimiento fue iniciado, a través del oficio del **07 de agosto de 2015**.

Ahora, debemos precisar los **hechos relevantes** que generaron el acto impugnado, así como las suspensiones otorgadas por el Magistrado Instructor. Así, los hechos relevantes los agrupamos de la manera siguiente:

Expediente atrayente 2048/15-02-01-3

- **Suspensión provisional para impedir la rescisión administrativa:** concedida.

- **Amparo indirecto 376/2015.** Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sonora. Interpuesto por ***** en contra de los actos emitidos por la autoridad para cumplimentar la suspensión provisional: **concedido** para efectos de fundamentación y motivación suficiente.
- **Suspensión definitiva:** concedida.
- **Recurso de reclamación en contra de la suspensión definitiva interpuesto por la autoridad:** infundado.
- **Instancia de queja.** Interpuesta por la actora, porque la autoridad incumplió la **suspensión provisional**, ya que rescindió el contrato en el acto impugnado en el expediente atraído: **fundada**.
- **Amparo indirecto 102/2016.** Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Sonora. Interpuesto por la autoridad en contra de la suspensión provisional: **negado**.

Expediente atraído 2863/15-02-01-3

- **Suspensión provisional de la rescisión administrativa:** concedida.
- **Suspensión definitiva de la rescisión administrativa:** negada.

En segundo lugar, los actos integrantes de cada hecho relevante son los siguientes:

Expediente atrayente 2048/15-02-01-3

Suspensión provisional para impedir la rescisión administrativa. Concedida

- Acuerdo en la carpeta de suspensión del **30 de julio de 2015.**
- Acuerdo de admisión de la demanda del **12 de agosto de 2015.**

Amparo indirecto 376/2015. Interpuesto por ***** en contra de los actos que la autoridad realizó para cumplimentar la suspensión provisional.

- Oficio APISON-GOI-1.02/15 del **17 de noviembre de 2015.**
- Ejecutoria del **08 de marzo de 2016.**
- Oficio APISON-GPI-16.06/1250 del **08 de junio de 2016.**
- Oficio APISON-GOI.16.06/1230 del **08 de junio de 2016.**
- Acuerdo del **27 de junio de 2016** del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sonora.

Suspensión definitiva. Concedida.

- Interlocutoria del **04 de noviembre de 2015.**

Recurso de reclamación en contra de la suspensión definitiva. Interpuesto por la autoridad.

- Interlocutoria del **01 de abril de 2016.**

Instancia de queja. Interpuesta por la actora, porque la autoridad incumplió la **suspensión provisional**, ya que rescindió el contrato: fundada.

- Acuerdo del **23 de septiembre de 2015.**
- Interlocutoria del **30 de noviembre de 2015.**

Amparo indirecto 102/2016. Interpuesto por la autoridad en contra de la resolución de la instancia de queja.

- Acuerdo del **21 de enero de 2016.**
- Ejecutoria del **06 de octubre de 2016.**

Cumplimiento de la interlocutoria de la instancia de queja

- Acuerdo del **04 de mayo de 2017.**
- Acuerdo del **01 de septiembre de 2017.**

- Acuerdo del **03 de septiembre de 2020**.
- Oficio APISON-DG-**040/2020** del **12 de octubre de 2020**.
- Acuerdo del **19 de octubre de 2020**.

Expediente atraído 2863/15-02-01-3

- Acuerdo del **12 de noviembre de 2015**.
- Interlocutoria del **29 de abril de 2016**.

En tercer lugar, el contenido de los hechos relevantes es el siguiente:

Expediente atrayente 2048/15-02-01-3

**Suspensión provisional para impedir
la rescisión administrativa**

Acuerdo emitido en la carpeta de suspensión del **30 de julio de 2015**

[N.E. Se omite transcripción]

**Acuerdo de admisión de la demanda
del 12 de agosto de 2015**

[N.E. Se omite transcripción]

Amparo indirecto 376/2015

Interpuesto por *****, en contra de los actos que la autoridad realizó para cumplimentar la suspensión.

Oficio APISON-GOI-1.02/15 del **17 de noviembre de 2015**

[N.E. Se omite transcripción]

Ejecutoria del 08 de marzo de 2016

[N.E. Se omite transcripción]

Oficio APISON-GPI-16.06/1230 del 08 de junio de 2016

[N.E. Se omite transcripción]

Oficio APISON-GOI.16.06/1250 del **08 de junio de 2016**

[N.E. Se omite transcripción]

Acuerdo del **27 de junio de 2016** del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sonora

[N.E. Se omite transcripción]

Suspensión definitiva

Interlocutoria del **04 de noviembre de 2015**

[N.E. Se omite transcripción]

**Recurso de reclamación en contra
de la suspensión definitiva**

Interlocutoria del **01 de abril de 2016**

[N.E. Se omite transcripción]

Expediente atrayente

Instancia de queja

Acuerdo del **23 de septiembre de 2015**

[N.E. Se omite transcripción]

Interlocutoria del **30 de noviembre de 2015**

[N.E. Se omite transcripción]

Amparo indirecto 102/2016

Interpuesto por la autoridad en contra de la resolución
de la instancia de queja

Acuerdo del 21 de enero de 2016

[N.E. Se omite transcripción]

Ejecutoria del 06 de octubre de 2016

[N.E. Se omite transcripción]

Acuerdo del 04 de mayo de 2017

[N.E. Se omite transcripción]

Acuerdo del 01 de septiembre de 2017

[N.E. Se omite transcripción]

Acuerdo del 03 de septiembre de 2020

[N.E. Se omite transcripción]

Oficio APISON-DG-040/2020 del 12 de octubre de 2020

[N.E. Se omite transcripción]

Acuerdo del 19 de octubre de 2020

[N.E. Se omite transcripción]

Expediente atraído 2863/15-02-01-3

Suspensión de la rescisión administrativa

Acuerdo del 12 de noviembre de 2015

[N.E. Se omite transcripción]

Interlocutoria del 29 de abril de 2016

[N.E. Se omite transcripción]

Así, desprendemos los **hechos relevantes** siguientes:

Expediente atrayente 2048/15-02-01-3

Suspensión provisional para impedir la rescisión administrativa

- En los acuerdos de **30 de julio y 12 de agosto de 2015** fue concedida la suspensión provisional para el efecto:

[N.E. Se omite transcripción]

Amparo indirecto 376/2015. Interpuesto por ***** , en contra de los actos que la autoridad realizó para cumplimentar la suspensión.

- Ejecutoria del **08 de marzo de 2016** le concedió el amparo y protección de la Justicia Federal para los efectos siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

- En el acuerdo del **27 de junio de 2016** el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sonora estimó que la autoridad cumplió, a través de los oficios API-SON-GPI-16.06/1250 y APISON-GOI.16.06/1230 del **08 de junio de 2016**, la ejecutoria del **08 de marzo de 2016**:

[N.E. Se omite transcripción]

Suspensión definitiva

- En la interlocutoria del **04 de noviembre de 2015**, el Magistrado Instructor concedió la suspensión definitiva en los términos siguientes:

[N.E. Se omite transcripción]

Recurso de reclamación en contra de la suspensión definitiva

- En la interlocutoria del **01 de abril de 2016**, la Sala Regional del Noroeste II resolvió el recurso de reclamación interpuesto por la autoridad en contra de la suspensión definitiva del **04 de noviembre de 2015**:

[N.E. Se omite transcripción]

- En la interlocutoria del **30 de noviembre de 2015**, la Sala Regional del Noroeste II resolvió la instancia de queja:

[N.E. Se omite transcripción]

Amparo indirecto 102/2016 interpuesto por la autoridad en contra de la interlocutoria de queja del 30 de noviembre de 2015.

- En la ejecutoria del **06 de octubre de 2016** fue resuelto lo siguiente: “...***no ampara ni protege a la quejosa***...” (expediente atrayente).
- En el acuerdo del **03 de septiembre de 2020** fue requerido a la *****, para que:

[N.E. Se omite transcripción]

- En el acuerdo del **19 de octubre de 2020** fue proveído que la *****, cumplimentó la interlocutoria de queja del **30 de noviembre de 2015**; así fue acordado lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Expediente atraído 2863/15-02-01-3

- En el acuerdo del **12 de noviembre de 2015** el Magistrado instructor **otorgó la suspensión provisional** de la ejecución de la resolución impugnada.
- En la interlocutoria del **29 de abril de 2016** fue negada la suspensión definitiva de la ejecución de la resolución impugnada:

[N.E. Se omite transcripción]

En este contexto, el artículo 9, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Así, para la interpretación de dichas porciones normativas es aplicable la jurisprudencia VI.3o.A. J/24⁶⁴ emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito:

“INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. DIFERENCIA ENTRE DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA Y SOBRESEER EN EL JUICIO DE NULIDAD.” [N.E. Se omite transcripción]

De ahí que, el punto a dilucidar de oficio es el siguiente:

- ¿No existe la rescisión administrativa del **01 de septiembre de 2015**, cuyo procedimiento comenzó el **07 de agosto** de ese año, porque fueron nulificados en la interlocutoria del **30 de noviembre de 2015**, y por tal motivo, el expediente atraído ha quedado sin materia?

Sobre el particular, el artículo 58, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

⁶⁴ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XVI, Diciembre de 2002, p. 628.

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE DICIEMBRE DE 2010)

[N.E. Se omite transcripción]

Conforme a la interpretación literal de las porciones normativas transcritas advertimos que si la autoridad vulnera la suspensión de la ejecución del acto impugnado concedida por el Instructor, entonces, la Sala deberá, en la interlocutoria de la instancia de queja, declarar “**la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión**”.

A su vez, la resolución se notificará también al superior jerárquico del servidor público responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de treinta días de su salario, sin exceder del equivalente a sesenta días del mismo, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento, el sueldo del servidor público de que se trate y su nivel jerárquico.

Además, la Sala deberá tomar en cuenta para imponer la sanción, las consecuencias que el no acatamiento de la resolución hubiera ocasionado, cuando el afectado lo señale, caso en que el solicitante tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, la que, en su caso, correrá a cargo de la unidad administrativa en la que preste sus servicios el servidor público de que se trate, en los términos en que se resuelva la queja.

De modo que, en el caso, en los acuerdos del **30 de julio y 12 de agosto de 2015** fue concedida la suspen-

sión provisional para el efecto de que no iniciara el procedimiento de rescisión administrativa al contrato de obra **API-SON-05-14 del 07 de agosto de 2015**.

Sin embargo la autoridad inició el procedimiento y emitió la rescisión administrativa en los oficios del **07 de agosto y 01 de septiembre de 2015**, razón por la cual en la interlocutoria del **30 de noviembre de 2015**, la Sala Regional del Noroeste II resolvió la instancia de queja en los términos siguientes:

[N.E. Se omite transcripción]

Por tales motivos, el **expediente atraído** no existe resolución impugnada, porque en la instancia de queja fue nulificado el procedimiento de rescisión administrativa que fue iniciado, a través del oficio del **07 de agosto de 2015** y el oficio impugnado APISON-DG-075/2015 del **01 de septiembre de 2015**, razón por la cual ha quedado sin materia.

Además, debe tenerse en cuenta que la autoridad está obligada a acatar la suspensión desde el momento mismo en que se concede y no a partir de que fue notificada la interlocutoria. Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 33/2014 (10a.)⁶⁵ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

⁶⁵ G.S.J.F. Décima Época. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, p. 431.

“SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SURTE SUS EFECTOS AL DECRETARSE Y NO AL NOTIFICARSE.” [N.E. Se omite transcripción]

De ahí que, deben nulificarse, como sucedió durante la instrucción de expediente los actos realizados por la autoridad antes de la notificación de la interlocutoria de la suspensión. Es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 34/2014 (10a.)⁶⁶ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LOS ACTOS CUYA SUSPENSIÓN SE ORDENÓ Y HAYAN SIDO EJECUTADOS POR LA AUTORIDAD ANTES DE LA NOTIFICACIÓN DE AQUÉLLA, DEBEN SER REVOCADOS PARA RETROTRAERLOS AL MOMENTO DEL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN.” [N.E. Se omite transcripción]

Finalmente, no pasa inadvertido que en el **expediente atraído** fue emitida la interlocutoria del **29 de abril del 2016**, en la cual fue negada la suspensión de la ejecución del oficio APISON-DG-075/2015 del **01 de septiembre del 2015**, a través del cual a la actora le fue rescindido el contrato.

Sin duda, no es óbice dicha interlocutoria, porque en la misma fue señalado que:

⁶⁶ G.S.J.F. Décima Época. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, p. 430.

[N.E. Se omite transcripción]

Es aplicable la tesis 1a. CCLXXXV/2014 (10a.)⁶⁷ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“COSA JUZGADA CONTRADICTORIA. CUANDO UN TRIBUNAL TIENE CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE UNA SENTENCIA PREVIA Y EMITE OTRA SOBRE EL MISMO LITIGIO EN SENTIDO CONTRARIO, DEBE PREVALECER LA PRIMERA.”

[N.E. Se omite transcripción]

Es más, en el **expediente atrayente** fue emitido el acuerdo del **19 de octubre de 2020** en el cual fue proveído que la ***** cumplimentó la interlocutoria de queja del **30 de noviembre de 2015**:

[N.E. Se omite transcripción]

De ahí que, corroboramos que el **expediente atraído** ha quedado sin materia, porque el acto impugnado, así como el procedimiento del cual derivó, fueron nulificados lisa y llanamente en la instancia de queja. Es aplicable la jurisprudencia I.4o.A. J/100⁶⁸ emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

⁶⁷ G.S.J.F. Décima Época. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, p. 528.

⁶⁸ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XXXIV, Julio de 2011, p. 1810.

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON.”
[N.E. Se omite transcripción]

Quinto. Conclusión. De modo que, si ambos juicios fueron sobreseídos, entonces, no procede el análisis de los conceptos de impugnación, ello con base en la jurisprudencia VI.2o.A. J/4⁶⁹ emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito:

“CONCEPTOS DE ANULACIÓN. LA FALTA DE SU ANÁLISIS POR LA SALA FISCAL NO RESULTA ILEGAL, SI SE SOBRESEYÓ EN EL JUICIO DE NULIDAD.” [N.E. Se omite transcripción]

Por tal motivo, tampoco procede la valoración de las pruebas exhibidas por la actora para sustentar su pretensión en cuanto al fondo, ello con base en la jurisprudencia VI.2o. J/22⁷⁰ emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito:

⁶⁹ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XVII, Enero de 2003, p. 1601.

⁷⁰ S.J.F.G. Novena Época. Tomo II, Agosto de 1995, p. 409.

“SOBRESEIMIENTO. PRUEBAS RELACIONADAS CON EL FONDO DEL NEGOCIO. NO PROCEDE SU ESTUDIO.” [N.E. Se omite transcripción]

No pasa inadvertido que la actora expuso, en las demandas, lo siguiente:

Expediente atrayente

[N.E. Se omite transcripción]

Expediente atraído

[N.E. Se omite transcripción]

A su vez, no es óbice que este Pleno emitió la jurisprudencia VII-J-SS-33:⁷¹

“RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.- SU DECLARATORIA DE NULIDAD LISA Y LLANA, CONLLEVA EFECTOS IMPLÍCITOS.” [N.E. Se omite transcripción]

Sin embargo, no son procedentes las peticiones de la actora, porque no es válido su análisis si fue decretado el sobreseimiento, ya que su naturaleza ha sido definida por el Poder Judicial Federal en los términos siguientes:

⁷¹ R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 8. Marzo 2012. p. 34.

Jurisprudencia P./J. 17/2003⁷²
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

“DEFINITIVIDAD EN AMPARO DIRECTO. ESTE PRINCIPIO EXIGE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE SE AGOTEN PREVIAMENTE LOS RECURSOS ORDINARIOS PROCEDENTES EN CONTRA DE LA SENTENCIA O DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL JUICIO.” [N.E. Se omite transcripción]

Tesis III.6o.A.30 A (10a.)⁷³
Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa
del Tercer Circuito:

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU NATURALEZA JURÍDICA.” [N.E. Se omite transcripción]

Tesis con registro digital 246062⁷⁴
Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“SOBRESEIMIENTO, SENTENCIAS DE AMPARO DE. NO TRAEN APAREJADA EJECUCIÓN.” [N.E. Se omite transcripción]

⁷² S.J.F.G. Novena Época. Tomo XVIII, Julio de 2003, p.15.

⁷³ G.S.J.F. Décima Época. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo II, p. 982.

⁷⁴ S.J.F. Séptima Época. Volumen 44, Séptima Parte, p. 67.

Tesis con registro digital 317740⁷⁵
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación:

“SOBRESEIMIENTO, NATURALEZA Y ALCANCE DEL.” [N.E. Se omite transcripción]

Tesis con registro digital 239176⁷⁶
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación:

“SOBRESEIMIENTO. SENTENCIA QUE LO DECRETA. POR SU PROPIA NATURALEZA, JURIDICAMENTE NO TIENE CUMPLIMENTACION.” [N.E. Se omite transcripción]

Esto es, de la jurisprudencia y las 04 tesis aisladas desprendemos que el sobreseimiento tiene las características siguientes:

- Es una resolución que pone fin al juicio sin decirlo en lo principal y lo da por concluido, pues no fueron satisfechas las condiciones para analizar el fondo de las pretensiones.
- No delimita los derechos sustanciales de los contendientes.

⁷⁵ S.J.F. Quinta Época. Tomo CXX, p. 886.

⁷⁶ S.J.F. Séptima Época. Volumen 13, Tercera Parte, p. 123.

- No tiene ejecución, ya que no contienen, mandato judicial alguno que las partes debe obedecer, pues impiden el análisis del fondo del asunto.

Luego, si la actora solicitó, con fundamento en el artículo 52, fracción, V, incisos a) y b), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que este Pleno:

- Reconozca su derecho a reprogramar los trabajos hasta en tanto esté en posibilidades de ejecutar los mismos.
- Condene a la autoridad a cumplir con la cláusula quinta del Contrato para que le entregue los permisos y demás autorizaciones necesarias para la ejecución de los trabajos.

Entonces, ambas peticiones son improcedentes, en principio, porque no es aplicable el citado artículo 52, pues dispone que “**La sentencia definitiva** podrá: [...] **V. Declarar la nulidad** de la resolución impugnada y además: **a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa. b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados. [...]**”.

En efecto, si bien a veces, en la práctica judicial, se identifica al sobreseimiento como una sentencia, ello es incorrecto, ya que acorde a lo expuesto es una resolución que pone fin al juicio sin examinar el fondo, mientras que la fracción V del artículo 52 solo aplica a las sentencias, es

decir, en las cuales fueron examinados los conceptos de impugnación, las pruebas, la presunción de legalidad y el derecho subjetivo.

Además, en aplicación de los criterios invocados, el sobreseimiento impide el estudio de la presunción de validez y el derecho subjetivo, ya que “***no define la controversia de fondo propuesta ni delimita los derechos sustanciales de los contendientes***”.

Por tales motivos, no es aplicable la jurisprudencia VII-J-SS-33, y en consecuencia, la actora puede, en su caso, solicitar a la autoridad las prestaciones que estime pertinentes, pues la resolución expresa o ficta es un presupuesto necesario para que el Tribunal se pronuncie al respecto, ello conforme a la tesis 2a. X/2003, así como en las jurisprudencias 2a./J. 80/2017 (10a.), 2a./J. 84/2018 (10a.) y 2a./J. 63/2020 (10a.), las cuales fueron citadas en el **Considerando Tercero**.

La conclusión de mérito no coloca en estado de indefensión a la actora, ya que, como fue indicado por el Alto Tribunal, el planteamiento de la instancia administrativa previa y la existencia de la resolución expresa o ficta no son violatorios del artículo 17 constitucional.

Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.)⁷⁷ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

⁷⁷ G.S.J.F. Décima Época. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, p. 909.

“DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.” [N.E. Se omite transcripción]

Finalmente, la presente resolución **NO** puede interpretarse, bajo ninguna circunstancia, en el sentido de que a la actora fue reconocido derecho alguno respecto al referido contrato.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 8, fracciones XI y XVII y último párrafo; 9, fracciones II, V, VI, y último párrafo; 48, fracción II, inciso d); 49, y 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administración: en los artículos 14, fracción VII, y 18, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como en los Artículos Segundo y Quinto Transitorios de los decretos publicados el 13 de junio y el 18 de julio de 2016, resolvemos:

Decisión

I. Con relación al **expediente atrayente 2048/15-02-01-3** sobreseemos el juicio, porque no existen resoluciones definitivas.

II. Con relación al **expediente atraído 2863/15-02-01-3** sobreseemos el juicio, porque no existe resolución impugnada, así como su procedimiento, pues fueron nulificados por la **Sala Regional del Noroeste II** en la interlocutoria del

30 de noviembre de 2015 y en el acuerdo del **19 de octubre de 2020**.

III. Es improcedente reconocer a la actora el **derecho subjetivo** a reprogramar los trabajos y **condenar a la autoridad** a cumplir con la cláusula quinta del Contrato, porque ambos juicios fueron sobreseídos.

IV. Notifíquese.

Así lo resolvió el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con fundamento en los artículos 11, fracciones I y II, 93 y Séptimo Transitorio del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2020, en sesión celebrada el **09 de junio de 2020**, por mayoría de 09 votos a favor de los Magistrados Manuel Luciano Hallivis Pelayo; Guillermo Valls Esponda; Carlos Chaurand Arzate; Juan Manuel Jiménez Illescas; Magda Zulema Mosri Gutiérrez; Víctor Martín Orduña Muñoz; Alfredo Salgado Loyo; Carlos Mena Adame; y Rafael Anzures Uribe; y un voto en contra de la Magistrada Nora Elizabeth Urby Genel, quien se reservó su derecho para formular voto particular.

Fue ponente en el presente asunto la Magistrada Magda Zulema Mosri Gutiérrez, cuya ponencia fue aprobada.

Se elaboró el presente engrose el **15 de junio de 2021** y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 30 fracción V y 47, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aplicables en términos de lo establecido en el Artículo Quinto Transitorio, sexto párrafo, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Firma el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ante la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA C. MAGISTRADA NORA ELIZABETH URBY GENEL EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NÚM. 2048/15-02-01-3/AC1/1128/18-PL-07-04

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49 último y penúltimo párrafos, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por diferir del criterio mayoritario sustentado en la sentencia, la que suscribe formula voto particular razonado en los términos siguientes:

En el Considerando Cuarto de la sentencia mayoritaria, se decretó de oficio el sobreseimiento de los actos impugnados en el juicio atraído 2863/15-02-01-3, consistentes en el oficio número APISON-DG-075/2015 de fecha 01 de septiembre de 2015, a través del cual se rescindió el contrato de obra pública APISON-05-14 de 18 de diciembre de 2014, así como el oficio del 07 de agosto de 2015 por el que se dio inicio al procedimiento de rescisión administrativa; en los siguientes términos:

- Se concluyó que **los actos combatidos no existen y por ende quedó sin materia el juicio**, con lo que se actualizó lo dispuesto en los artículos 8 fracción XI y 9 fracciones V y VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Dicha conclusión se alcanzó en virtud que, en el **juicio atrayente 2048/15-02-01-3** se dictó sentencia de queja por incumplimiento a la suspensión provisional concedida de fecha 30 de noviembre de 2015, en la que se determinó que las autoridades demandadas **violaron las suspensiones provisionales** concedidas mediante acuerdos de 30 de julio y 12 de agosto de 2015, consistentes en no llevar a cabo la ejecución del inicio del procedimiento de rescisión del contrato de obra pública APISON-05-14 y no ejecutar la mencionada rescisión de contrato; lo anterior, toda vez que mediante oficio de 07 de agosto de 2015, se dio inicio al procedimiento de rescisión administrativa al contrato mencionado, y por oficio número API-SON-DG-075/2015 del 01 de septiembre de 2015, se rescindió el contrato de obra pública APISON-05-14.
- Así, **en cumplimiento a lo ordenado** en la referida sentencia de queja por incumplimiento a la suspensión provisional de fecha 30 de noviembre de 2015, la autoridad demandada a través del oficio número APISON-DG-040/2020 de 12 de octubre de 2020, dejó sin efectos los actos emitidos en violación a la suspensión provisional decretada que a su vez constituyen los actos impugnados en el juicio

atraído, consistentes en el inicio de procedimiento y resolución de rescisión del contrato de obra pública APISON-05-14.

- En consecuencia, se acreditó la inexistencia de los actos impugnados en el juicio atraído por haberlos nulificado lisa y llanamente la autoridad demandada mediante el oficio número APISON-DG-040/2020 de 12 de octubre de 2020 y; por tanto, se determinó que el juicio de nulidad quedó sin materia.

Al respecto, la que suscribe **discrepa en cuanto la determinación de sobreseer el juicio atraído**, ya que en mi opinión no se actualizan los supuestos señalados en la sentencia que nos ocupa.

Para explicar lo anterior, considero pertinente tomar en consideración que el sobreseimiento del juicio, opera única y exclusivamente cuando se actualiza de manera clara y precisa alguno de los supuestos de improcedencia o sobreseimiento contemplados en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; es decir, cuando alguna de las causales previstas en dichos numerales, **resulte exactamente aplicable al caso concreto, sin aplicarlas por analogía o mayoría de razón**.

Al respecto, estimo oportuno traer a colación criterios en el sentido que es necesario que se actualice de manera específica el supuesto de improcedencia para decretar el sobreseimiento, como lo es la tesis aislada III.6o.A.30 A (10a.) del Poder Judicial de la Federación, en la que se

expone que es procedente declarar el sobreseimiento de un juicio, exclusivamente, cuando exista un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia, y que por ello, tal determinación constituye el resultado de estar probada alguna causa de improcedencia, dado que sin esta, aquel no podría justificarse, pues la improcedencia es la causa y la conclusión es el sobreseimiento.

Dicha tesis se encuentra publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 78, del mes de septiembre de 2020, Tomo II, página 982, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU NATURALEZA JURÍDICA. De conformidad con el artículo 9o., fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el sobreseimiento en el juicio de nulidad se configura cuando existe impedimento legal para analizar el fondo del asunto, entre otros supuestos, por la actualización de alguna causa de improcedencia ajena a la litis principal, entendida como la condición por cumplir para estar en posibilidad de resolver la litis sustancial sobre los derechos en disputa, por ende, su esencia es adjetiva, contrario a sustantiva. La improcedencia se erige como la ausencia de soporte legal, cuyo efecto es impedir el estudio de la cuestión sustancial propuesta, al no estar satisfechas las condiciones que permiten llevar a

cabo ese análisis, cuyos supuestos se enuncian en el artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, dada su naturaleza jurídica, se reafirmó su estudio de oficio debido a las consecuencias generadas en caso de estar acreditada, pues se instituye como el supuesto jurídico por superar, razón por la cual, de probarse alguna de esas hipótesis, el efecto consecuente será tener por acreditado el motivo para sobreseer el juicio de nulidad. **Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1995, página 2637, en relación con el sobreseimiento señala: ‘Sobreseimiento. I. (Del latín supercedere; cesar, desistir). Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia’. Así, el artículo 9o., fracción VI, de la ley citada y esa definición, conciben al sobreseimiento como el resultado de estar probada alguna causa de improcedencia, entre otros supuestos, dado que sin ésta, aquél no podría justificarse, pues la improcedencia es la causa y la conclusión es el sobreseimiento;** por tanto, si la improcedencia conlleva el sobreseimiento, entonces, su estudio es preferente a cualquier otra cuestión e, incluso, se debe llevar a cabo de oficio, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica al proceder al análisis de un aspecto de fondo sin estar justificada su procedencia, lo cual desarticularía la estructura del juicio

de nulidad; de ahí que el sobreseimiento sí constituye un fallo definitivo al concluir la instancia y no definir la controversia de fondo propuesta, que no delimita los derechos sustanciales de los contendientes; por ende, el sobreseimiento justifica la omisión de analizar los conceptos de nulidad.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.”

(Énfasis agregado)

De igual forma, sirve de apoyo la tesis aislada **I.9o.T.2 K**, en la parte que se explica que es procedente desechar una demanda, cuando se encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo cual acontece cuando de la simple lectura de la demanda se aprecia de manera patente y clara dicha improcedencia, pues en esos casos se tiene la absoluta certeza y convicción que la causal de improcedencia es exactamente aplicable al caso concreto.

Dicha tesis fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, del mes de junio de 1995, página 432, de rubro y contenido:

“DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA. De acuerdo con el artículo 145 de la Ley de Amparo, el juez de Distrito debe examinar, ante todo, el escrito de demanda; y si **encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará**

de plano, sin suspender el acto reclamado. El motivo es manifiesto cuando de la simple lectura de la demanda se aprecia de manera patente y clara; es indudable cuando se tiene la absoluta certeza y convicción de que la causal de improcedencia invocada es exactamente aplicable al caso concreto y que esa certidumbre permanecería al momento de pronunciarse la sentencia, aun cuando se admitiera y tramitara, y también a pesar de las pruebas que llegarán a aportarse para tratar de desvirtuar esa causal.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.”

(Énfasis agregado)

Ahora bien, en el fallo mayoritario se determina que en la especie se actualiza el supuesto de improcedencia previsto en el artículo 8 fracción XI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y las hipótesis legales de sobreseimiento contempladas en el numeral 9 fracciones V y VI, del citado ordenamiento; las cuales corresponden a los siguientes supuestos: **a)** cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados; **b)** cuando el juicio queda sin materia; y, **c)** los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo; sin embargo, considero que en la especie **no se actualiza alguna de dichas hipótesis**, por los motivos que se exponen a continuación:

En relación al **primer supuesto**, estimo que se actualiza únicamente cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución impugnada.

Al respecto, cabe señalar que la palabra “existir” es definida como “1. *intr. Dicho de una cosa: Ser real y verdadera*”.⁷⁸ Por lo que resulta inconcuso que tal causal se refiere, particularmente a los casos en que, de autos se desprende que el acto que se pretende combatir **no es real ni verdadero**; es decir, que no obra constancia o documento en que se encuentre plasmada la determinación que se pretende cuestionar en el juicio de nulidad, ni elemento alguno del que se desprenda o advierta la misma.

Razón por la cual, el supuesto de improcedencia por inexistencia de la resolución impugnada opera únicamente cuando no obran en autos elementos que arrojen certeza de la existencia real del acto que se pretende controvertir; lo cual puede ocurrir, de manera ejemplificativa, cuando el acto no nació a la vida jurídica y solo se desprende una intención, una propuesta o actos preparatorios; o bien, cuando la autoridad demandada niega lisa y llanamente la existencia misma del acto respectivo y no obra constancia alguna de la que se pueda inferir o desprender su real existencia.

Estimo que en la especie no acontece alguna de esas situaciones u otra distinta que implique la falta de

⁷⁸ <https://dle.rae.es/existir?m=form>

elementos para constatar la real existencia de los actos combatidos.

Lo anterior se estima así, pues obran en autos las constancias que acreditan la **existencia** de los actos controvertidos en el juicio atraído 2863/15-02-01-3, pues la parte actora aportó los documentos que contienen propiamente esos actos, consistentes en el oficio del 07 de agosto de 2015 por el cual se dio inicio al procedimiento de rescisión administrativa y el oficio número APISON-DG-075/2015 del 01 de septiembre de 2015, a través del cual se rescindió el contrato de obra pública APISON-05-14 del 18 de diciembre de 2014; documentos que se encuentran visibles a fojas 319 a 321 y 339 a 340 bis, de la carpeta de suspensión del juicio **atrayente 2048/15-02-01-3.**

Y por otro, la autoridad reconoce expresamente haberlos emitido, de ahí que sí está acreditada la existencia de los actos impugnados de conformidad con los artículos 15 fracción III y 46 fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y los diversos 129, 200 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a este proceso, en términos del artículo 1º, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; ello resulta suficiente para considerar que no se actualiza la causal de improcedencia invocada de oficio por la mayoría.

No pasa inadvertido para la que suscribe que, en la instancia de queja por incumplimiento a la suspensión provisional del juicio atrayente, **la autoridad demandada dejó**

insubsistentes los actos combatidos en el juicio atraído; ello es así, toda vez que tal cuestión no puede ser considerada como que los actos no existan, pues como se ha explicado, sí se acreditó su existencia.

Tampoco considero que se actualice la segunda causal de sobreseimiento invocada en la resolución que nos ocupa, que es la prevista en la fracción V, del aludido artículo 9, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, misma que se actualiza cuando el juicio queda sin materia.

Lo anterior, pues si bien la autoridad demandada dejó insubsistentes los actos combatidos; lo cierto es, que únicamente fue **para cumplir con la sentencia de queja por incumplimiento a la suspensión decretada; es decir, que no obedeció a una cuestión de fondo, ni mucho menos atendió los argumentos y pretensiones invocados por la parte actora en el presente juicio; por lo que no existe evidencia alguna que demuestre que hubiere quedado resuelta la *litis* del presente juicio ni mucho menos que haya quedado sin materia.**

Para explicar lo anterior, es necesario precisar que a fojas 225 y 226 de la sentencia, se transcribe el contenido del oficio APISON-DG-040/2020 de 12 de octubre de 2020, (visible a foja 1660 de la carpeta de suspensión del juicio atraente 2048/15-02-01-3), **por medio del cual la autoridad demandada, deja insubsistentes los actos combatidos**, consistentes en el oficio de inicio del procedimiento de rescisión y el diverso por el que se tuvo por rescindido

el contrato de obra pública, en el cual se indica que ello se realizó a fin de dar cumplimiento a la sentencia interlocutoria de queja de 30 de noviembre de 2015 en el juicio de nulidad aquí atrayente 2048/15-02-01-3; y adicional a ello, expresó textualmente lo siguiente:

“No obstante lo notificado a través de ese escrito no debe considerarse de manera alguna que se encuentre legalmente facultado para realizar cualquier acto relacionado o que sea materia del Contrato aludido, toda vez que tal y como es de su conocimiento, a esta fecha se encuentra subjudice para que resuelva en definitiva el juicio 2048/15-02-01-3 y acumulado 2863/15-02-01-3 por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.”

(Énfasis agregado)

De lo anterior, se advierte claramente que si bien la autoridad dejó sin efectos la resolución de rescisión del contrato; lo cierto es, que determinó de manera expresa que ello no significaba que la hoy actora se encontrara legalmente facultada para realizar cualquier acto relacionado o que sea materia del contrato de mérito; por lo que no se trata de una revocación lisa y llana que tuviera la misma consecuencia que una declaratoria de nulidad lisa y llana por parte de este Tribunal.

A fin de evidenciar ello, es dable reproducir la parte conducente de los conceptos de impugnación PRIMERO y SEGUNDO del escrito inicial de demanda, a fin de conocer

la pretensión de la parte actora al promover juicio de nulidad en contra de la resolución contenida en el oficio número APISON-DG-075/2015 del 01 de septiembre de 2015, a través del cual se rescindió el contrato de obra pública APISON-05-14 del 18 de diciembre de 2014, y el oficio por el cual se dio inicio a dicho procedimiento. Los referidos conceptos de impugnación son del tenor siguiente:

PRIMER CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN.

“(…)

Por tanto, se estima que **se materializó la violación a derechos fundamentales** ya que existía suspensión de los actos sin embargo el pasado 1 de septiembre de 2015 el Director General de la APISON mediante oficio APISON-DG-075/2015 rescindió el Contrato de obra, no obstante, el conocimiento pleno de la autoridad demandada y de su superior jerárquico de los acuerdos de suspensión provisional que ordenan no ejecutar el inicio de procedimiento de rescisión iniciado el 07 de agosto de 2015 hasta en tanto se resolviera en definitiva el presente juicio.

Por último, de acuerdo a lo antes expuesto, **llama la atención de su Señoría que las acciones realizadas por la autoridad demandada trascendieron más allá de la mera extinción del contrato, (la cual es notoriamente ilegal e incluso hasta delictiva)**, ello en virtud de que se tiene conocimiento que con posterioridad a la extinción de dicho contrato se rea-

lizaron acciones para adjudicar a diversa empresa la obra en cuestión y el otorgamiento de un anticipo económico.

(...)"

SEGUNDO CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN.

"(...)

Debe declararse la nulidad de la resolución impugnada conforme a lo que establece el artículo 51 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en tanto que la autoridad de forma dolosa aprecia indebidamente los hechos que la sustentan, concretamente lo relativo a la existencia de los incumplimientos de contrato que señala.

(...)

Ahora bien, se afirma que la APISON se ha negado a reprogramar los trabajos, bajo la perspectiva de que una vez que se cuenten con todos los permisos u autorizaciones que se requieran para la ejecución de los trabajos, se señale fecha cierta de inicio de los trabajos respetando el plazo original de su ejecución, tal como se puede apreciar del acta de audiencia de conciliación de diez de julio del presente año, negativa que por esta vía se combate.

De lo anterior, se colige que el incumplimiento de las obligaciones que me atribuye la autoridad en la resolución impugnada no me eran exigibles en tanto que estaban sujetas a que se proporcionara los permisos por parte de APISON.

(...)

Dicho de otra manera, carece de sentido establecer sólo el plazo de ejecución de los trabajos, si jurídica y materialmente el plazo empezaría a computarse una vez que, en cumplimiento a la cláusula quinta del contrato, la APISON, entregue a mi representada todos los permisos y autorizaciones que permitan la ejecución de los trabajos; solo de esta manera se podría tener la fecha cierta del inicio de los trabajos y la fecha límite en que debería ejecutarse los trabajos objeto del contrato, por supuesto respetando el plazo original de 283 días naturales.

Es decir, el convenio modificatorio celebrado el pasado 8 de mayo de 2015 sólo recoge la modificación de plazo porque no se cuentan con los multicitados permisos; pero no se llega a un acuerdo expreso –tal como lo solicitó mi representada en la audiencia de conciliación– que señale con toda precisión que la fecha inicial de los trabajos está sujeta a que la APISON entregue todos los permisos u autorizaciones que jurídicamente se requieran para la ejecución de los trabajos.

Por las razones antes expuestas, solicito a ese H. Tribunal se tengan por inexistentes los incumplimientos que señala la autoridad debido a que en primer término no estaba en posibilidad jurídica de emitir la resolución de rescisión en tanto que existía una prohibición legal, (la determinación de suspensión expresa de dicho acto) y aunado a lo anterior debido a la inexistencia de los incumplimientos señalados.

(...)"

De lo anterior, se aprecia que **la pretensión de la actora** consiste en que se declare la nulidad lisa y llana de los actos impugnados, por dos motivos: por encontrarse **impedida la autoridad para iniciar el procedimiento y determinar la rescisión** del contrato de obra pública al haberse decretado la suspensión para ello en otro juicio; y además, que **la autoridad apreció indebidamente los hechos que sustentan la rescisión de contrato, esgrimiendo argumentos a efecto que esta Juzgadora tenga por inexistentes los incumplimientos del contrato que dieron origen a esa resolución.**

Asimismo, pretende que se **le reconozca su derecho a reprogramar los trabajos correspondientes al contrato de obra pública APISON-05-14 del 18 de diciembre de 2014, hasta en tanto esté en posibilidad de ejecutarlos, previa entrega de los permisos y autorizaciones que la autoridad debió darle**; incluso cuestiona la determinación de la autoridad de adjudicar la ejecución del contrato a una empresa diversa.

En esa virtud, queda evidenciado que si la autoridad demandada dejó insubsistentes los actos combatidos inherentes a la rescisión del contrato en comento **sin precisarse que la empresa actora hubiera retomado la ejecución de la obra respectiva, o que estuviera en posibilidad de hacerlo**; resulta inconcuso que **no quedó resuelta la materia del presente juicio**, que consiste en dilucidar si los fundamentos y motivos de la rescisión de contrato se encuentran ajustados a derecho, y si la parte actora desvirtúa los incumplimientos que le fueron atribuidos, a efecto de determinar la existencia del derecho pretendido por la parte actora, consistente en seguir ejecutando los trabajos correspondientes al contrato de obra pública APISON-05-14.

A mayor abundamiento, cabe señalar que a fojas 938 a 959 de **la carpeta de suspensión del juicio atrayente 2048/15-02-01-3**, obra agregado el **contrato de obra pública número APISON- AD-03-15 que se adjudicó de manera directa a otra empresa, ******* para que continuara los trabajos del contrato de obra pública que cuestiona la actora, indicándose en la **Declaración I.4**, que dicho contrato se sustenta en la **rescisión del contrato de obra pública APISON-05-14** (en favor de la empresa aquí parte actora), lo cual se realizó el 02 de septiembre de 2015.

Asimismo, es de resaltarse que la empresa a quien se adjudicó la ejecución del contrato de obra pública materia de este asunto, ***** fue señalada y emplazada como tercero interesado en el presente juicio; por lo que resulta evidente que la litis consiste en dilucidar si la rescisión del

contrato otorgado a la demandante se ajustó a derecho o no, y en caso de resultar ilegal, resolver si la parte actora tiene algún derecho subjetivo en relación a la ejecución del contrato de mérito.

En tal virtud, **estimo que existen elementos fehacientes que permiten demostrar que el hecho que se hayan dejado sin efectos los actos impugnados, no significa que se hubiere resuelto la problemática del presente juicio, y por ende, tampoco que haya quedado sin materia el mismo**, por lo que, contrario a lo resuelto por la mayoría estimo que **no se actualiza el segundo** supuesto de sobreseimiento previsto por el artículo 9 fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por otra parte, considero que no se actualiza la tercera causal de sobreseimiento invocada y prevista en la fracción VI del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se cita en el fallo de mérito, pues la misma contempla el sobreseimiento del juicio en los casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo; sin embargo, no se señala disposición legal alguna que contemple algún supuesto que en el caso, impidiera la emisión de una resolución respecto del fondo del asunto; de ahí que resulte evidente que no se surte la **tercera hipótesis** de sobreseimiento del juicio señalada en el fallo mayoritario.

Finalmente, no pasa desapercibida para la que suscribe, la existencia de la causal prevista en la frac-

ción IV, del aludido artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, conforme a la cual procede sobreseer en el juicio cuando la autoridad demandada deja sin efectos los actos impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante; sin embargo, estimo que tampoco se actualizaría tal causal de sobreseimiento por las siguientes razones:

En primer término, de conformidad con la literalidad del artículo 9 fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se colige que para estimar actualizada la causal de sobreseimiento, deben satisfacerse dos supuestos:

a) Que la autoridad demandada haya dejado sin efectos la resolución o acto impugnados y;

b) Que, con dicha actuación, se haya satisfecho la pretensión del demandante.

Como se ha explicado, la autoridad demandada dejó insubsistentes los actos combatidos, con lo cual se actualiza el primer supuesto previsto en la fracción IV, del artículo 9, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

No pasa desapercibido que la autoridad demandada dejó sin efectos tales actos, a efecto de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de queja por incumplimiento a la suspensión provisional concedida de fecha 30 de noviem-

bre de 2015 dictada en el **juicio atrayente 2048/15-02-01-3**, no así *motu proprio*.

Sin embargo, el artículo 9 fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no establece o condiciona que la revocación deba ser *motu proprio*, ni distingue entre diversos tipos de revocación; por tanto, resulta suficiente que la autoridad haya dejado sin efectos los actos en estudio en cumplimiento a una sentencia, para considerar que se debe cumplir con el primer supuesto prevista en dicha fracción a efecto de decretar el sobreseimiento del juicio.

No obstante lo anterior, estimo que no se satisface el segundo supuesto para estimar actualizada la causal de sobreseimiento prevista en el citado numeral; es decir, que con la revocación de los actos, se haya satisfecho la pretensión del demandante.

Ello pues de las constancias antes detalladas y como se ha explicado, la autoridad demandada dejó sin efectos los actos controvertidos, **únicamente para cumplir con la sentencia de queja por incumplimiento a la suspensión decretada**; por tanto, no obedeció a una cuestión de fondo, ni mucho menos atendió los argumentos y pretensiones invocados por la parte actora en el presente juicio, por el contrario, en el propio oficio en que dejó sin efectos la rescisión del contrato, la emisora puntualizó que ello no debería considerarse de manera alguna que la aquí enjuiciante se encuentre legalmente facultada para realizar cualquier acto

relacionado o que sea materia del contrato de mérito, incluso existe evidencia que el contrato de obra pública se adjudicó de manera directa a otra empresa; de ahí que resulte evidente que no quedó colmada la pretensión de la actora.

Máxime que, como se ha indicado, la pretensión de la demandante en el juicio atraído consistía en **que se declarara la nulidad lisa y llana de los actos y se le reconociera su derecho a reprogramar los trabajos correspondientes al contrato de obra pública APISON-05-14 del 18 de diciembre de 2014, hasta en tanto esté en posibilidad de ejecutarlos, previa entrega de los permisos y autorizaciones que la autoridad debió darle; por lo que no existe evidencia alguna que demuestre que quedó satisfecha la pretensión de la actora, con lo cual no puede estimarse actualizada la causal de sobreseimiento en estudio.**

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 156/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, del mes de noviembre de 2008, página 226, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO RELATIVO, SE ACTUALIZA CUANDO LA REVOCACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO SATISFACE LA PRETENSIÓN DEL DEMAN-

DANTE.- De acuerdo con el criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades no pueden revocar sus actos si en ellos se otorgan beneficios a los particulares, pues en su caso procede el juicio de lesividad. Asimismo, la autoridad competente podrá revocar sus actos antes de iniciar el juicio de nulidad o durante el proceso. En el primer supuesto, será suficiente que la revocación extinga el acto administrativo impugnado, quedando la autoridad, en algunos casos, en aptitud de emitirlo nuevamente; en cambio, si la revocación acontece una vez iniciado el juicio de nulidad y hasta antes del cierre de instrucción, para que se actualice la causa de sobreseimiento a que se refiere el precepto indicado es requisito que se satisfaga la pretensión del demandante, esto es, que la extinción del acto atienda a lo efectivamente pedido por el actor en la demanda o, en su caso, en la ampliación, pero vinculada a la naturaleza del acto impugnado. De esta manera, conforme al precepto indicado, el órgano jurisdiccional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previo al sobreseimiento del juicio de nulidad, debe analizar si la revocación satisface las pretensiones del demandante, pues de otro modo deberá continuar el trámite del juicio de nulidad. Lo anterior es así, toda vez que el sobreseimiento en el juicio de nulidad originado por la revocación del acto durante la secuela procesal no debe causar perjuicio al demandante, pues estimar lo contrario constituiría una violación al principio de acceso a la justicia tute-

lado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis de jurisprudencia 156/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil ocho.”

De igual forma se cita como sustento a lo expuesto, la jurisprudencia XVI.1o.A.T. J/20 del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, del mes de octubre de 2010, página 2819, misma que se reproduce en seguida:

“SOBRESEIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AUTORIDAD REVOKA EL ACTO IMPUGNADO PERO SE RESERVA SU FACULTAD PARA DICTAR OTRA DETERMINACIÓN, SI EL ACTOR EXPONE ARGUMENTOS QUE, DE SER FUNDADOS, DARÍAN PAUTA A UNA DECISIÓN QUE IMPOSIBILITARÍA LA EMISIÓN DE UNO NUEVO. La fracción IV del artículo 9o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la procedencia del sobreseimiento en el juicio de nulidad cuando la autoridad deje sin efecto la resolución o acto impugnado y se satisfaga plenamente la pretensión del demandante. De esta manera, para que opere dicha causal, la autoridad debe emitir una determinación por la que deje sin efectos la resolución controvertida como si la Sala Fiscal, al

analizar alguno de los argumentos impugnativos vertidos por el actor, declarara su nulidad lisa y llana, lo que conlleva la aniquilación total de aquélla, sin vinculación alguna a cargo de la autoridad para actuar nuevamente. De ahí que cuando la autoridad revoca el acto impugnado pero se reserva su facultad para dictar otro, ello no lleva al sobreseimiento en el juicio conforme a la hipótesis descrita, si el actor expone argumentos que, de ser fundados, darían pauta a una decisión que imposibilitaría la emisión de uno nuevo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.”

En tal virtud, estimo que de las constancias que obran en autos, **resulta inconcuso que se dejaron sin efectos los actos impugnados; sin embargo, con ello no quedó satisfecha la pretensión de la demandante** y; por ende, tampoco se actualizaría el supuesto de sobreseimiento previsto por el artículo 9 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En razón de todo lo anterior, estimo que en la especie no se actualiza alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento invocadas en la sentencia aprobada por la mayoría, ni la analizada en el presente voto particular, las cuales se encuentran contempladas en los artículos 8 fracción XI y 9 fracciones IV, V y VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y; por ende,

considero que resultaba improcedente decretar el sobreseimiento en el juicio atraído.

De ahí, que no se comparta el criterio mayoritario del presente fallo, formulando el presente voto particular para constancia.

MAG. NORA ELIZABETH URBY GENEL

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Trigésimo Octavo, fracciones I y II, de los Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas, fueron suprimidos de este documento la Denominación o Razón Social o Nombre Comercial de la parte actora y de Terceros, información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos.

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

VIII-P-SS-613

PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CALIFICAR LA LICITUD DE LOS ACTOS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS SI ESTÁ VINCULADA CON LA GESTIÓN FINANCIERA. RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2015.- El inciso b), de la fracción I del artículo

12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dispone que la fiscalización de la Cuenta Pública debe evaluar los resultados de la gestión financiera, es decir, si se ajustaron a la legalidad y si no han causado daños y/o perjuicios en contra de la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos o de las entidades paraestatales federales, la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales o los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto de las entidades fiscalizadas relacionado con el ejercicio del gasto público federal. No es óbice lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 61/2004, la Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 3/2007, el Amparo Directo en Revisión 5944/2018, y el Amparo en Revisión 157/2020, ya que, conforme a la técnica de la dis-

tinción del precedente, se advierte que fueron instancias interpuestas por las entidades fiscalizadas en las cuales plantearon que la Auditoría Superior de la Federación vulneró su ámbito competencial constitucional, porque ordenó actos concretos o calificó la licitud de las operaciones fiscalizadas. De ahí que, tales criterios no son aplicables si el acto controvertido es una responsabilidad resarcitoria, ya que su validez está condicionada por la vinculación entre la calificación de la licitud de la operación fiscalizada con la afectación de la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos o de las entidades paraestatales federales. Por tanto, la Auditoría Superior de la Federación sí tiene facultades para calificar la licitud de los actos y los convenios de las entidades fiscalizadas si está vinculada a la gestión financiera y a la referida afectación patrimonial, máxime que la fracción VI del artículo 74 constitucional dispone que la responsabilidad resarcitoria se genera por lo siguiente: 1) discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o; 2) no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados. En sentido contrario, la autoridad carece de facultades para pronunciarse sobre la legalidad de los actos fiscalizados si ello no está vinculado a esa afectación patrimonial. De modo que, en cada caso, debe examinarse el citatorio y la resolución definitiva para determinar si la calificación de la ilicitud del acto se vincula o no a afectaciones al patrimonio público Federal.

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 21899/19-17-05-7/329/21-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de

la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 30 de junio de 2021, por unanimidad de 9 votos a favor.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez. (Tesis aprobada en sesión de 8 de septiembre de 2021)

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

VIII-P-SS-614

PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA FISCALIZAR LOS SUBSIDIOS DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013. RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2015.- De la interpretación sistemática del artículo 79, fracción I, segundo párrafo, constitucional con los artículos 1 y 2, fracción IX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y el artículo 2, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se deduce que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales, como los subsidios, que administren o ejerzan los Estados incluyendo sus entidades paraestatales. Luego, si conforme al numeral 7.2 de las Reglas de Operación del referido Programa sus recursos son subsidios que al no perder su carácter federal serán fiscalizables por dicha autoridad, entonces es competente para revisar su correcta ejecución.

No es óbice que los subsidios entren a la Hacienda Pública de la entidad fiscalizada, ya que no quedan comprendidos en el régimen de libre administración, puesto que, como recursos federales, se rigen por disposiciones federales, cuyo destino no puede modificarse por la entidad fiscalizada. A su vez, parte de los subsidios no pueden estimarse como la comisión (ganancia-utilidad) de la entidad fiscalizada, como ejecutor del mencionado Programa, dado que los numerales 4.1 y 4.3 de sus Reglas de Operación solo permiten que hasta el 6.15% del presupuesto pueda destinarse a gastos de operación, los cuales solo comprenden los relacionados con el proceso de producción y distribución de bienes y servicios; razón por la cual están destinados al pago de remuneraciones, la compra de bienes y servicios más la disminución de inventarios, la depreciación y amortización y los impuestos que se originan en el proceso de producción, ello con base al Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 21899/19-17-05-7/329/21-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 30 de junio de 2021, por unanimidad de 9 votos a favor.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez. (Tesis aprobada en sesión de 8 de septiembre de 2021)

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

VIII-P-SS-615

PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. OBJETIVOS Y FINES DE LA FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA CON RELACIÓN A LA AFECTACIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL O AL PATRIMONIO DE LOS ENTES PÚBLICOS Y DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES FEDERALES. RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2015.-

De los artículos 74 y 79 constitucionales desprendemos que la revisión de la cuenta pública debe evaluar la gestión financiera con el fin de comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, razón por la cual las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados. Así, el artículo 2, fracción XI, de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación define a la gestión financiera como las acciones, tareas y procesos que, en la ejecución de los programas, las entidades fiscalizadas realizan para captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para administrar, manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos, patrimonio y recursos, en términos del Presupuesto y las demás disposiciones aplicables. De ahí que, los artículos

1, 2, fracción X, y 12, fracciones I y II de la referida Ley disponen que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene los objetos siguientes: 1) los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, y 2) la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. En consecuencia, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene los objetivos generales siguientes: 1) evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, 2) comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables y 3) la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. En cambio, los objetivos específicos de la fiscalización de la Cuenta Pública son verificar: 1) si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público; y 2) si se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños y/o perjuicios en contra de la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos y de las entidades paraestatales federales,

la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales (incluyendo subsidios, transferencias y donativos) o los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto de las entidades fiscalizadas relacionados con el ejercicio del gasto público federal. Por consiguiente, dicha afectación patrimonial deriva de las discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o la inexactitud o falta de justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados; mientras que, respecto a las aportaciones federales, la afectación se actualiza por su desvío a fines distintos a los señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, tal como fue expuesto en el proceso legislativo de la reforma publicada el 12 de diciembre de 1997.

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 21899/19-17-05-7/329/21-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 30 de junio de 2021, por unanimidad de 9 votos a favor.- Magistrada Ponente: Magda Zulema Mosri Gutiérrez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez. (Tesis aprobada en sesión de 8 de septiembre de 2021)

CONSIDERANDO:

[...]

CUARTO.- [...]

En cambio, la **autoridad** sostuvo la presunción de validez de los actos impugnados, ello con fundamento en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Resolución

Inicialmente, el punto a debate es el siguiente:

- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los recursos del acuerdo de ejecución del **02 de enero de 2013** y su convenio modificatorio del **20 de noviembre de 2013**?
- ¿La Auditoría Superior de la Federación es competente para fiscalizar los subsidios del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas?

Ahora, el citatorio para la audiencia de ley de la actora es el siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

En primer lugar, la **Dirección General de Responsabilidades** fundó su competencia para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad resarcitoria, porque citó el artículo 40, fracción III del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación:

[N.E. Se omite transcripción]

Ahora, la actora no cuestiona las facultades de la **Dirección General de Responsabilidades** para instruir y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidad resarcitoria, sino, en abstracto, la competencia de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos del acuerdo de ejecución del **02 de enero de 2013**.

Así, la Universidad Autónoma del Estado de México firmó, como organismo público descentralizado del Estado de México, con la Secretaría de Desarrollo Social el acuerdo de ejecución del **02 de enero de 2013** y su convenio modificatorio del **20 de noviembre de 2013**, cuya parte relevante es la siguiente:

[N.E. Se omiten imágenes]

De lo anterior desprendemos que expresamente los recursos del acuerdo de ejecución son subsidios fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por su parte, el numeral 7.2 de las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas para el ejercicio fiscal 2013 dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

La regla de mérito prevé expresamente que los recursos del acuerdo de ejecución y su convenio modificatorio son subsidios revisables por la autoridad demandada, lo cual implica que entran en la Hacienda Pública del Estado de México, pero, no eran de libre administración.

De ahí que, es necesario conocer los conceptos de **Hacienda Pública y libre administración** conforme a la **controversia constitucional 3/2001** emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

[N.E. Se omite transcripción]

En este orden de ideas, el artículo 79, fracción I, segundo párrafo, constitucional dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Por su parte, los artículos 1 y 2, fracción IX de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación disponen lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Por su parte, el artículo 1 de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

En cambio, la fracción LIII del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Finalmente, la fracción IV del artículo 31 del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

De la interpretación sistemática de las porciones normativas transcritas deducimos que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados incluyendo a sus respectivas entidades paraestatales, lo cual incluye los subsidios.

A su vez, los recursos del **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas** son **federales** con el carácter de **subsidios**, los cuales están sujetos a Reglas de Operación y fiscalizables expresamente por la Auditoría Superior de la Federación.

Además, la Universidad Autónoma del Estado de México es un organismo público descentralizado del Estado de México y, por ende, una entidad fiscalizable, ya que firmó con la Secretaría de Desarrollo Social el acuerdo de ejecución del **02 de enero de 2013** y su convenio modificatorio del **20 de noviembre de 2013**, los cuales prevén subsidios federales.

Luego, si fue planteado, en el argumento **A)**, que el artículo 31 del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México no faculta a la Auditoría Superior de la Federación para resarcir el patrimonio universitario, pues la conducta imputada está vinculada a dicho Estatuto.

Entonces, el argumento es **infundado**, porque los recursos fiscalizados por **\$10'000,000.00** son federales, ya que son subsidios, los cuales están en el ámbito de competencia material de la Auditoría Superior de la Federación con fundamento en el artículo 79 constitucional y el artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Es decir, ambas porciones normativas disponen expresamente que “*También **fiscalizará directamente los recursos federales** que administren o ejerzan los **estados** [...] los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad [...] La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los [...] **subsidios**, y la aplicación de recursos públicos federales [...]*”.

Asimismo, el artículo 2, fracción IX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación estatuye que la Universidad Autónoma del Estado de México es una entidad fiscalizable, ya que el artículo 1 de su Ley Orgánica señala que es un organismo público descentralizado del Estado de México.

Adicionalmente, la cláusula decimocuarta del acuerdo de ejecución prevé clara y expresamente que los subsidios que recibió la Universidad, como recursos federales, serán fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Luego, si la Universidad recibió recursos federales por concepto de subsidios, entonces, no puede interpretarse que con base en el Estatuto de la Universidad solo le corresponde a esta imputar las responsabilidades resarcitorias, ya que el artículo 79, fracción I, constitucional le otorga esa competencia a la Auditoría Superior de la Federación.

Es más, la regla 7.2 de las Reglas de Operación dispone expresamente que los subsidios que los ejecutores reciben del Programa de Atención a Jornaleros son recursos federales fiscalizables por la autoridad demandada.

Por consiguiente, el carácter de instancia ejecutora de la Universidad no generó que los subsidios federales fuesen de libre administración implicando la incompetencia de la autoridad para fiscalizarlos, ya que la citada regla 7.2 dispone lo contrario.

Lo anterior, porque, con base en la controversia constitucional 3/2001, si bien los subsidios entraron a la Hacienda Pública del Estado de México, cierto también lo es que no estaban en su régimen de libre administración, ya que los subsidios, como recursos federales, se rigen por disposiciones federales, respecto de los cuales la Federación dispone su destino, el cual no puede modificarse por la entidad fiscalizada.

Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia P./J. 9/2000¹³ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.” [N.E. Se omite transcripción]

Por otra parte, con relación al argumento **B)**, la autoridad expuso, en el acto recurrido en la sede administrativa, lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Luego, si fue planteado, en el argumento **B)**, que la autoridad al reconocer que la Universidad tiene el carácter de proveedor, entonces, le correspondía la comisión y/o

¹³ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XI, Febrero de 2000, p. 514.

pago que recibió de la Sedesol, y, por ende, la cantidad de **\$10'000,000.00** está justificada.

Entonces, en principio, el argumento **B)** es **inoperante**, ya que la actora no controvertió, con base en el principio de litis abierta, la parte transcrita de la resolución que combatió, a través del recurso de reconsideración.

A mayor abundamiento, la autoridad observó de los **\$10'000,000.00**, las 02 irregularidades siguientes: 1) **\$8'347,211.09** y 2) **\$1'652,788.91**.

En esta tesitura, el argumento en estudio implica que si los **\$10'000,00.00** son la comisión (ganancia-utilidad) de la Universidad como ejecutor del Programa de Atención a Jornaleros, entonces, son de libre administración y, por ende, no estaban destinados a cumplir dicho programa y, por tanto, la autoridad no podía fiscalizarlos.

Sin embargo, los numerales 4.1 y 4.3 de sus Reglas de Operación disponen lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Las Reglas de Operación no prevén ganancia, comisión o utilidad a favor de la instancia ejecutora, pues solo permite que **hasta** el **6.15%** del presupuesto pueda destinarse a **gastos de operación**, los cuales son definidos por el **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**¹⁴ de la

¹⁴ <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/>

Cámara de Diputados, en el *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública*, en la forma siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Por ende, el argumento en estudio es **infundado**, ya que su premisa versa en que los **\$10'000,000.00** son la ganancia o la utilidad de la Universidad por ejecutar el Programa, sin embargo, las reglas de operación **no** prevén ese concepto, sino solo gastos de operación del propio programa.

Incluso, **a mayor abundamiento**, asumiendo que fuese aplicable el monto máximo del **6.15%** como gastos de operación, entonces **\$3'690,000.00** es el 6.15% de **\$60'000,000.00** (monto total del acuerdo), razón por la cual no puede considerarse globalmente que los **\$10'000,000.00** son gastos de operación ni la cantidad individual de **\$8'347,211.09**.

Por tal motivo, en principio, el acta de cierre del proyecto del **31 de enero de 2014** carece de idoneidad, pues en ella fue circunstanciado lo siguiente:

[N.E. Se omite imagen]

Es decir, los **\$5'996,112.61** excede el **6.15%** antes apuntado. Además, la actora confesó, en la fiscalización

que **\$8'347,211.09** no los utilizó para el **gasto corriente** de la operación del programa, sino para el gasto de operación cotidiano de la Universidad, pues confesó que *“los recursos provenientes del acuerdo referido fueron destinados a la realización de sus **actividades cotidianas**, así como el resto de los recursos ordinarios que también se reciben, por lo tanto **no es posible identificar con precisión su aplicación** ya que esta **puede ser relacionada con cualquiera de las erogaciones que en ese periodo** se haya realizado, y que tienen inferencia con funciones sustantivas”*.

En cambio, la autoridad advirtió que la cantidad **\$1'652,788.91** fue utilizada **contable y financieramente** para complementar el pago de la **factura 3065** del ejercicio de **2012**, a pesar de que los recursos corresponden al ejercicio de **2013** y que fueron depositados por la Secretaría a la Universidad hasta **2014**.

Sin embargo, de la **cédula analítica de egresos** del **26 de mayo de 2014** (elaborada por la autoridad) los **\$60'000,000.00** fueron depositados a la Universidad en **07 entregas** con sus correlativas facturas, de cuya descripción no se advierte que alguna corresponda a ganancia o comisión.

[N.E. Se omiten imágenes]

Inclusive, la descripción de la factura por **\$10'000,000.00** es la siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Lo anterior demuestra que los **\$10'000,000.00** no era una comisión o utilidad de libre administración, como la actora lo manifestó en el oficio DRF **773/2014** del **01 de diciembre de 2014**, aunado a que no controvertió lo anterior a pesar de ser una prueba señalada en la resolución combatida en el recurso de reconsideración.

A su vez, la actora no planteó que los **\$10'000,000.00** o los **\$8'347,211.09** fuesen **gastos de operación**, sino que su argumento fue que eran la **comisión o ganancia** de la Universidad, concepto que no existe en las Reglas de Operación.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia I. 3o A. J/15¹⁵ emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

“CONCEPTOS DE VIOLACION EN EL AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES CUANDO INTRODUCEN ARGUMENTOS DE FONDO NO PROPUESTOS A LA SALA FISCAL RESPONSABLE.” [N.E. Se omite transcripción]

Asimismo, del convenio modificatorio no se desprende que los **\$10'000,00.00** correspondan a una comisión (ganancia-utilidad), por el contrario, se advierte que fueron destinados expresamente al Programa de Atención a Jornaleros, máxime que en el acto recurrido fue expuesto lo siguiente:

¹⁵ G.S.J.F. Octava Época. Núm. 22-24, Octubre-Diciembre de 1989, p. 107

[N.E. Se omite transcripción e imágenes]

De ahí que, la actora tenía pleno conocimiento (confianza legítima) que los **\$10'000,000.00** del **ejercicio fiscal de 2013** debían destinarse a los fines del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas y no a los gastos ordinarios de la Universidad o para complementar ***financiera y contablemente*** una factura del **ejercicio fiscal de 2012**.

Por tal motivo, la actora sabía “a qué atenerse” respecto a la verificación y ejercicio de los subsidios en el contexto de la obligación de la cláusula séptima del acuerdo de ejecución. Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.),¹⁶ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.” [N.E. Se omite transcripción]

Finalmente, la regla 4.4.2 de las Reglas de Operación dispone que:

[N.E. Se omite transcripción]

Consecuentemente, contrario a lo expuesto por la actora, el hecho de que la Universidad fuese una instancia ejecutoria, ello no la relevaba de la obligación de

¹⁶ G.S.J.F. Décima Época. Libro 59, Octubre de 2018, Tomo I, p. 847.

entregar los recursos no devengados a la Tesorería de la Federación.

En síntesis: la Auditoría Superior de la Federación era plenamente competente para fiscalizar los recursos del Programa de Atención a Jornaleros, ya que son federales con el carácter de subsidios, razón por la cual carece de relevancia que la Universidad fuese ejecutor–proveedor, ya que las Reglas de Operación no prevén ganancia–utilidad, sino solo gastos de operación.

Consecuentemente, a mayor abundamiento, el argumento **B)** es **infundado**, pues no fue pactado que los **\$10'000,000.00** fueran de libre administración para la Universidad, lo cual era necesario para estimar válidamente que no los haya destinado a los fines del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.

[...]

Resolución

En primer lugar, los artículos 74 y 79 constitucionales disponen lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

De la interpretación sistemática de las porciones normativas transcritas colegimos que constitucionalmente la revisión de la cuenta pública tiene como **objeto** evaluar la

gestión financiera con el **fin** de comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

En consecuencia, las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados.

Por tales motivos, en principio, las afectaciones **a la Hacienda Pública Federal** derivan de lo siguiente:

- Discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o
- La inexactitud o falta de justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados.

Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación solo puede emitir recomendaciones respecto al cumplimiento de los objetivos de los programas. Ahora, en el ámbito financiero y contable, por **gestión financiera**²⁰ se entiende lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

²⁰ <https://www.ecoediciones.com/wp-content/uploads/2016/12/Gestion-financiera-2da-Edici%C3%B3n.pdf>

Por su parte, el artículo 2, fracción XI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación dispone lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

En este orden de ideas, los artículos 1, 2, fracción X, y 12, fracciones I y II de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación disponen lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

De la interpretación sistemática de las porciones normativas transcritas deducimos que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión (materia) de lo siguiente:

- Los ingresos, los egresos, **incluyendo subsidios**, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales.
- Información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

En segundo lugar, **la fiscalización de la Cuenta Pública** tiene los objetos **generales** siguientes:

- Evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas.
- Comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables.
- La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En tercer lugar, **la fiscalización de la Cuenta Pública** tiene como objetos **específicos** los siguientes:

- Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;
- Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de

servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, ***se ajustaron a la legalidad***, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

Es aplicable la tesis P. XXIII/2009,²¹ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES.” [N.E. Se omite transcripción]

Por consiguiente, los **puntos a debate** son los siguientes:

- ¿Cuál es el alcance de la frase “***se ajustaron a la legalidad***” en la siguiente porción normativa del inciso b) de la fracción I del artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación?

“Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos

²¹ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 15.

*federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, **se ajustaron a la legalidad**, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales”.*

- ¿La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para pronunciarse sobre la validez o invalidez de los actos fiscalizados para determinar afectaciones a la Hacienda Pública Federal?
- ¿La responsabilidad resarcitoria imputada a la actora está o no vinculada a la gestión financiera?

Ahora bien, respecto a los alcances de la revisión de la gestión financiera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la precisó al resolver las 04 instancias siguientes:

- ❖ Controversia Constitucional 61/2004,
- ❖ Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 3/2007,

- ❖ Amparo Directo en Revisión 5944/2018, y
- ❖ Amparo en Revisión 157/2020.

Los engroses son descargables de la sección “**sentencias y datos de expedientes**” de la página electrónica del Alto Tribunal. De ahí que, los invocamos con fundamento en el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles y en aplicación, por analogía, de la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).” [N.E. Se omite transcripción]

No es óbice que en algunas ejecutorias fue interpretada la abrogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ya que su contenido normativo es idéntico a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, tal como advertimos de la comparación siguiente:

Ley de Fiscalización Superior de la Federación	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Artículo 14.- [...] [...] [...] VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, <u>se ajustan a la legalidad</u>, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;	Artículo 12. [...] I. [...] [...] b) Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, <u>se ajustaron a la legalidad</u>, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

Incluso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que sus criterios, respecto a la **gestión financiera**, son aplicables con independencia del ámbito temporal del régimen constitucional y legal, tal como lo expuso en la ejecutoria que emitió en el **amparo directo en revisión 5944/2018**:

[N.E. Se omite transcripción]

Ahora bien, de las referidas ejecutorias desprendemos esencialmente lo siguiente:

Controversia Constitucional 61/2004.

- Por gestión financiera, con motivo de la revisión de la cuenta pública, es la actividad relacionada con la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que estos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados.
- No es óbice que al artículo 14, fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000 se establezca que la revisión y fiscalización tienen por objeto determinar, entre otros objetivos, si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, ***se ajustan a la legalidad***.

En efecto, dicha disposición está relacionada con la gestión financiera que ya ha sido definida por la propia ley, esto es, en cuanto a si dichos actos, contratos, convenios, concesiones y operaciones implican el manejo de recursos públicos.

De ahí que, esa facultad no implica evaluar la legalidad del procedimiento administrativo que culminó, por ejemplo, con la emisión de los permisos de energía eléctrica que fueron auditados, ya que

ello iría más allá de los artículos 74 y 79 constitucionales en cuanto precisan el objeto y alcance de la revisión de la cuenta pública.

- Si bien el artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establecía que el auditor verificaría que la actuación del ente fiscalizador se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados, tal facultad está vinculada a la gestión financiera del Estado, concepto del que escapa la revisión del acto administrativo que culminó, por ejemplo, con el otorgamiento de los permisos relativos a la generación de energía eléctrica.

El análisis del debido o indebido otorgamiento de permisos para la generación de energía eléctrica, no se encuentra vinculado con la gestión financiera del Estado y, por tanto, no se rige por las normas que regulan la revisión de la cuenta pública.

El análisis del debido o indebido otorgamiento de permisos para la generación de energía eléctrica está dentro del ámbito de atribuciones de la administración pública y concretamente, del procedimiento que impera para los actos administrativos pues como se ha visto, en los permisos aludidos ni siquiera se involucra la prestación de un servicio público, sino que se trata de instrumentos que permite a los particulares su explotación.

Solicitud de ejercicio de la facultad prevista en la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 3/2007.

- El alcance de las atribuciones constitucionales y legales de la Auditoría Superior de la Federación es el siguiente:
- **Atribución para realizar auditorías de regularidad:** como una atribución primaria o básica de revisión de cuenta pública, consistente en verificar que el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, se realice con estricto apego al presupuesto de egresos y a la normatividad vigente. Esta facultad se ejerce mediante la comprobación de que los gastos coincidan con los recursos asignados.
- **Atribución de realizar auditorías operacionales o de gestión:** como atribución evolucionada, consistente en verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Por virtud de esta facultad, la Auditoría puede revisar que la planeación en el ejercicio de los recursos haya sido adecuada, a partir de constatar si se cumplieron las metas plasmadas en los programas o, en otras palabras, verificar los resultados que arrojó el ejercicio de los recursos con motivo de los programas federales, pero siempre

con base en los indicadores aprobados en el Presupuesto anual correspondiente.

- **Atribución resolutive:** consistente en que, una vez realizada la revisión correspondiente, aquella puede emitir una determinación en la que se contengan recomendaciones, observaciones u órdenes.
- **Atribución sancionatoria:** en tanto que puede fincar de manera directa responsabilidad por el indebido manejo de los recursos públicos.
- Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación se enfocan a la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas federales, precisamente, con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, es claro que se vincula necesariamente a ese ejercicio de recursos en un determinado año, es decir, referido de manera específica a la gestión del ejercicio del presupuesto.
- En el oficio AED/DGADGF/398/07, emitido por la Auditoría Superior de la Federación, se solicita al Consejo de la Judicatura Federal, adicionalmente a la información relativa al “*Ejercicio Presupuesta*”, documentos normativos sobre la regulación del Sistema de Carrera Judicial, además de aquellos que contengan políticas, procedimientos y criterios relativos al mismo, de los cuales, el Pleno

del Consejo de la Judicatura Federal, considera que se desprende que los alcances de la revisión pretendidos por el órgano de fiscalización se apartan de su ámbito de competencia, en virtud de que la información solicitada se encuentra referida, en general, a las directrices y políticas elaboradas por el propio Consejo para el impulso y fortalecimiento de la carrera judicial, **cuestión que no tiene relación con la función fiscalizadora y cuyo desarrollo solo incumbe al Poder Judicial de la Federación**, de acuerdo a la división de poderes que impera dentro del sistema constitucional mexicano.

- Si bien la Auditoría Superior de la Federación tiene atribuciones para verificar el resultado del programa “**carrera judicial**” tal atribución está acotada a la gestión financiera del ente fiscalizado.
- La información solicitada por la Auditoría Superior de la Federación no debe versar sobre el sistema de carrera judicial, esto es, desfasado o desligado de los programas que en forma concreta señaló el Consejo de la Judicatura Federal que realizaría en 2006 y bajo los indicadores aprobados en el Presupuesto y, por ende, se pretenda revisar los propios criterios de ingreso, promoción, escalafón, capacitación, sanción y todos aquellos elementos integradores del sistema de carrera judicial, en razón de que su desarrollo es una atribución constitucional especializada que

solo corresponde ejercer al Consejo de la Judicatura, sin la injerencia de ningún otro poder.

- Solo será pertinente aquella información que tenga relación con los resultados de los programas federales vinculado con su gestión financiera.

Amparo Directo en Revisión 5944/2018

- El procedimiento resarcitorio no tiene la finalidad de resolver un conflicto entre las partes que celebran un convenio, sino investigar y en su caso castigar un hecho, cuando no se pueden comprobar que los recursos asignados por el gobierno federal se utilizaron para los objetivos a que se obligaron los beneficiarios.
- A la Auditoría Superior de la Federación le corresponde atribuciones para revisar la cuenta pública en aspectos financieros y determinar la posible afectación patrimonial a la Hacienda Pública, por discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, puesto que las facultades del órgano fiscalizador se limitan a evaluar la cuenta pública, desde el aspecto de la gestión financiera de los fondos públicos federales, por lo que en esas atribuciones no se encuentran las de analizar la legalidad o el cumplimiento de actos concretos, convenios o contratos que realizan los entes fiscalizados.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre ha caracterizado o interpretado las competencias de la Auditoría Superior de la Federación, como las de un ente fiscalizador con atribuciones de vigilancia de la cuenta pública que en el desempeño de sus facultades puede encontrar irregularidades que den origen a procedimientos administrativos, sin que le corresponda evaluar otro tipo de actos no concernientes a la revisión de la cuenta pública y la salvaguarda de la Hacienda Pública.
- Sin ser obstáculo a lo anterior que esas interpretaciones se refieran a preceptos diferentes en el ámbito temporal, ya que —en sentido genérico— las atribuciones del ente fiscalizador se han acotado a lo antes dicho en esos diversos criterios que son coincidentes con las razones expuestas.

Amparo en revisión 157/2020

- La Auditoría Superior de la Federación tiene las facultades siguientes:
- **Realizar auditorías de regularidad**, como una atribución primaria o básica de revisión de cuenta pública, consistente en verificar que el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, se realicen con estricto apego al presupuesto de egresos y a la normatividad vigente; esta fa-

cultad se ejerce mediante la comprobación de que los gastos coincidan con los recursos asignados;

- **Realizar auditorías operacionales o de gestión**, como atribución evolucionada, consistente en verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; por virtud de esta facultad puede revisar que la planeación en el ejercicio de los recursos haya sido adecuada, a partir de la constatación del cumplimiento de las metas plasmadas en los programas, es decir, de la verificación de los resultados que arrojó el ejercicio de los recursos con motivo de los programas federales, pero siempre con base en los indicadores aprobados en el presupuesto anual correspondiente;
- **La atribución resolutive**, consistente en que una vez realizada la revisión correspondiente puede emitir una determinación en la que se contengan recomendaciones, observaciones u órdenes; y,
- **La atribución sancionatoria**, en tanto puede fincar de manera directa responsabilidad por el indebido manejo de los recursos públicos.
- Las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación implican: **1)** la revisión en el manejo de recursos públicos, y **2)** verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

- Por tanto, la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para auditar:
- El cumplimiento de los programas federales y el debido ejercicio del patrimonio del INFONAVIT, por tener constitucional y legalmente una función social específica orientada en el ejercicio de los derechos de seguridad social, y a la vivienda.
- Si el numerario que se percibe por las aportaciones de seguridad social se integra debidamente a las subcuentas de vivienda, esto es, que se hagan los depósitos que corresponden.
- En el ejercicio de esas facultades, la Auditoría Superior de la Federación debe tomar en cuenta el régimen interno de auditoría establecido en la Ley del INFONAVIT, esto es, lo referente a su sistema de auditorías interna y externa, así como la diversa prevista en el referido artículo 66, relativa a la revisión que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Lo anterior es congruente con el sistema de control de auditoría previsto en los artículos 18 bis, 19 bis y 66 de la Ley del INFONAVIT, ya que este sistema obedece a lo que se denomina “Gobierno Corporativo” y que tienen también, en idénticos términos, la banca de desarrollo y las empresas públicas productivas (PEMEX y CFE); sin embargo,

esa circunstancia no excluye las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en los términos que se ha precisado.

Es aplicable la tesis aislada P. XXVII/2005,²² emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES ORDINARIAS DE FISCALIZACIÓN SE ENCUENTRAN LIMITADAS A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO.”
[N.E. Se omite transcripción]

Igualmente, es aplicable la tesis aislada P. XXVII/2009,²³ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. LÍMITES A SU ATRIBUCIÓN PARA SOLICITAR INFORMACIÓN A LOS ENTES FISCALIZADOS.” [N.E. Se omite transcripción]

Ahora, conforme a la técnica procedente, es importante realizar la distinción siguiente:

Las entidades fiscalizadas no son sujetas de la responsabilidad resarcitoria, sino solo los particulares, tal como fue expuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de

²² S.J.F.G. Novena Época. Tomo XXII, Julio de 2005, p. 799.

²³ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 19.

Justicia de la Nación al resolver el **amparo directo en revisión** 7548/2017:²⁴

[N.E. Se omite transcripción]

De modo que, si los 04 criterios invocados, respecto a las entidades de la gestión financiera, fueron emitidos en conflictos de competencia en los cuales plantearon que la Auditoría Superior de la Federación, como parte de la Cámara de Diputados, invadió su ámbito competencial constitucional, porque ordenó actos concretos o calificó la licitud de las operaciones fiscalizadas.

Luego, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la Auditoría Superior de la Federación no tiene competencia para realizar dichos pronunciamientos, si no están vinculados a la gestión financiera de la entidad fiscalizada, pues en tales conflictos no fueron originados por una responsabilidad resarcitoria.

Entonces, tales criterios no pueden aplicarse automáticamente si en el acto controvertido fue impuesta una responsabilidad resarcitoria, ya que esta implica necesariamente que la calificación de la licitud de la operación fiscalizada está unida a una afectación patrimonial a la Hacienda Pública Federal, a diferencia de los conflictos entre la entidad fiscalizada y la autoridad demandada, en los cuales la

²⁴ Consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/Paginas-Pub/DetallePub.aspx?AsuntoID=228424>

Corte estableció que sus facultades se limitan a la gestión financiera.

En efecto, la técnica de la distinción es conceptualizada por **Luiz Guilherme Marinoni** en ***Precedentes Obligatorios***²⁵ de la manera siguiente:

“[...]”

4. Distinguishing

4.1. La cuestión en el Common Law

Como fue demostrado, para comprender el precedente es indispensable delimitar a la ratio decidendi, separándose de la obiter dicta. La ratio decidendi no tiene mucha importancia en caso de que fuese vista desde una perspectiva eminentemente estática—como regla en abstracto— y no de una forma dinámica, relacionada con su aplicación a los casos que día a día surgen. El precedente tiene por objeto regular el futuro y, así, una de las cuestiones centrales de cualquier teoría de los precedentes debe estar en a (Sic) aplicación de la ratio decidendi. Es intuitivo que, para aplicar la ratio decidendi a un caso, es necesario comparar el caso del que proviene la ratio decidendi con el caso del juicio, analizando sus circunstancias fácticas. Eso significa una diferenciación o distinción de los casos, que, adoptan la forma de técnica jurídica dirigida a permitir la aplicación

²⁵ 2013. Perú. Palestra, p. 375.

de los precedentes. En este sentido se habla, en el Common Law del distinguishing.

El distinguishing expresa la distinción entre los casos para los efectos de subordinar, o no, el caso del juicio a un precedente. La necesidad de distinguishing requiere, como antecedente lógico, la identificación de la ratio del precedente. Como la ratio refleja el precedente que deriva del caso, se trata de oponer el caso del juicio a la ratio del precedente derivado del primer caso.

Así, es necesario, antes que anda, (Sic) delimitar la ratio decidendi, considerando los hechos materiales del primer caso, o sea, los hechos que fueron tomados en consideración en el razonamiento judicial como relevantes para encontrar la decisión. De modo que el distinguishing revela la demostración entre las diferencias fácticas entre los casos o la demostración de que la ratio del precedente no se ajusta al caso que nos ocupa, una vez que los hechos de uno y otro son diversos.

[...]"

Es aplicable la tesis aislada 1a. CCCXCIII/2015 (10a.)²⁶ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

²⁶ G.S.J.F. Décima Época. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, p. 270.

“PRECEDENTES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA DISTINCIÓN QUE DE ÉSTOS HACE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONLLEVA UNA MODIFICACIÓN DE SU INTERPRETACIÓN.” [N.E. Se omite transcripción]

Por tanto, al aplicarse los 04 criterios sintetizados debe considerarse que el artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 1 de esa Ley, para deducir que la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para determinar si los actos y los convenios de las entidades fiscalizadas se ajustaron a la legalidad si está vinculado a la afectación a la Hacienda Pública Federal.

Lo anterior se corrobora con el hecho de que la fracción VI del artículo 74 constitucional dispone expresa y claramente que el objeto de la revisión de la Cuenta Pública es la evaluación de la gestión financiera, y de la revisión de esta se imputa la responsabilidad resarcitoria por lo siguiente:

- Discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o;
- No existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados.

Por añadidura, respecto a las aportaciones federales, el daño a la Hacienda Pública Federal se actualiza por su desvío a los fines distintos a los señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, tal como fue expuesto en el proceso legislativo de la reforma publicada el 12 de diciembre de 1997:

[N.E. Se omite transcripción]

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 138/2001,²⁷ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“APORTACIONES FEDERALES TRANSFERIDAS AL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y SUS MUNICIPIOS. EL DECRETO NÚMERO 68, PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, EN CUANTO ADICIONÓ EL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 81 Y EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10, AMBOS DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN CORRESPONDIENTE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.” [N.E. Se omite transcripción]

En sentido contrario, la Auditoría Superior de la Federación carece de facultades para pronunciarse sobre la legalidad de los actos de las entidades fiscalizadas si ello no está vinculado a los artículos 1 y 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Corroborar la conclusión alcanzada los siguientes criterios:

²⁷ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XV, Enero de 2002, p. 915.

Tesis de jurisprudencia P./J. 60/2003²⁸ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. NO TIENE FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA ORDENAR LA REALIZACIÓN DE CONDUCTAS ESPECÍFICAS A LOS AUDITADOS EN RELACIÓN CON LAS IRREGULARIDADES QUE DETECTE (RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRANSITORIO APLICABLE A LA CUENTA PÚBLICA DE DOS MIL).” [N.E. Se omite transcripción]

Tesis aislada P. XXV/2005²⁹ emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. AL PRACTICAR LA FISCALIZACIÓN ORDINARIA DE LA CUENTA PÚBLICA NO PUEDE PRONUNCIARSE SOBRE LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LOS ACTOS FISCALIZADOS.” [N.E. Se omite transcripción]

De modo que, si es planteado que la responsabilidad imputada es ilegal, porque la Auditoría Superior de la Federación se pronunció ilegalmente sobre la licitud del acto de la entidad fiscalizada, entonces, debe examinarse el citatorio y la resolución definitiva para determinar si ese pronunciamiento se vincula o no a los fines previstos del tercer

²⁸ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XVIII, Noviembre de 2003, p. 367.

²⁹ S.J.F.G. Novena Época. Tomo XXII, Julio de 2005, p. 799.

párrafo del artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Dicho de otra forma, el planteamiento de la actora solo será fundado si la Auditoría Superior de la Federación hubiese calificado la legalidad del acuerdo de ejecución y el convenio modificatorio sin vincularlo a daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal en los términos apenas apuntados.

En este contexto, en el citatorio le fue imputado a la actora que omitió ejercer, así como verificar la **adecuada ejecución y correcta aplicación** de los recursos federales del Acuerdo de Ejecución DGAGP/0001/2013 del 2 de enero de 2013 suscrito entre la Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad Autónoma del Estado de México, ya que:

- El **\$1'652,788.91** fueron utilizados para complementar los pagos de la **factura 3065** expedida por ***** , **ya que:**
- ❖ De la visita domiciliaria practicada a esa empresa se advirtió que la factura no forma parte del costo del servicio contratado para el ejercicio fiscal 2013, sino de 2012, **ya que:**
- ❖ La empresa presentó las facturas que integran lo cobrado a la UAEM.
- Consideró como comisión de la UAEM la diferencia por la cantidad de **\$8'347,211.09**.

- Los recursos no se aplicaron a las acciones, obras o proyectos autorizados observando un estricto apego a las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros vigentes y demás normativa aplicable.
- No llevó un estricto registro de los recursos recibidos y pagados del avance físico de las acciones, obras o proyectos en ejecución, **ya que**
- ❖ No existen elementos que acrediten que los **\$10'000,000.00** hayan sido devengados al **31 de diciembre de 2013**.
- ❖ Los **\$10'000,000.00** no fueron reintegrados a Tesorería de la Federación, pues no fueron devengados al **31 de diciembre de 2013**.

Por su parte, en el acto recurrido fue motivado y fundado, lo siguiente:

[N.E. Se omite transcripción]

Entonces, el concepto de impugnación en estudio es **infundado**, porque las conductas imputadas a la actora no derivan de que la Auditoría Superior de la Federación haya calificado como ilegales el acuerdo de ejecución y su convenio modificatorio **sin** vincularlo a daños y perjuicios que ello generó a la Hacienda Pública Federal.

Es incontrovertible, las conductas imputadas a la actora son omisiones relacionadas a la ejecución y aplicación

de los subsidios que la Secretaría de Desarrollo Social le transfirió a la Universidad Autónoma del Estado de México, es decir: aspectos financieros y contables que provocaron un menoscabo al patrimonio federal, porque sus recursos no fueron utilizados para el Proyecto de Acompañamiento de la Población de Jornaleros Agrícolas.

Por tales motivos, el argumento en estudio es **infundado**, máxime que la actora no toma en cuenta que conforme a la fracción VI del artículo 74 constitucional la revisión de la cuenta pública tiene como “*objeto de evaluar los resultados de la **gestión financiera**, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*”.

En cambio, la responsabilidad resarcitoria por daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal deriva si del examen de la cuenta pública “*aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados*”.

Lo anterior en el contexto de si de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, la Auditoría Superior de la Federación solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

Esto es, la actora no distingue entre el objeto de la revisión de la cuenta pública y las causas de la responsa-

bilidad resarcitoria, pues en su argumentación estima que estas son el objeto de dicha revisión a pesar de la diferenciación expuesta en el artículo 74 constitucional.

[...]

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 3, fracciones XIII y XVIII; y 17, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como los artículos 48, fracción I, inciso a), 49, 50 y 52 fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

I. La parte actora **NO** probó su acción, razón por la cual:

II. Se reconoce la validez de la resolución impugnada, la cual fue descrita en el Resultando 1° de este fallo.

III. Notifíquese.

Así lo resolvió el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con fundamento en los artículos 11, fracciones I y II, 93 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2020, en sesión celebrada el **30 de junio de 2021**, de manera presencial y transmitida por medios electrónicos al público en general, por unanimidad de 09 votos a favor de los Magistrados Manuel Luciano Hallivis Pelayo; Nora Elizabeth Urby Genel, Guillermo Valls Esponda; Car-

los Chaurand Arzate; Juan Manuel Jiménez Illescas; Magda Zulema Mosri Gutiérrez; Víctor Martín Orduña Muñoz; Alfredo Salgado Loyo; Carlos Mena Adame; encontrándose ausente el Magistrado Rafael Anzures Uribe.

Fue ponente en el presente asunto la Magistrada Magda Zulema Mosri Gutiérrez, cuya ponencia fue aprobada.

Se elaboró el presente engrose el **08 de julio de 2021** y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 53, primer párrafo, 54 fracción VI y 56, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, y artículo 138 fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Firma el Magistrado Carlos Mena Adame, Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en suplencia por ausencia del Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ante la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 3, fracción IX de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como el Trigésimo Octavo, fracciones I y II, de los Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas, fue suprimido de este documento, el Nombre de la parte actora, información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos.

TERCERA PARTE

ACUERDOS JURISDICCIONALES

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/17/2021

SE FIJA LA JURISPRUDENCIA N° VIII-J-SS-162

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haberse resuelto en el mismo sentido los juicios contencioso administrativos 1885/15-12-02-3/AC1/2188/16-PL-05-04, por unanimidad de 11 votos a favor; 4506/14-17-02-5/253/18-PL-04-04, por unanimidad de 11 votos a favor; y 1945/18-02-01-2/396/20-PL-05-04, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto en contra; se fija la jurisprudencia N° **VIII-J-SS-162**, bajo el siguiente rubro y texto:

RESCISIÓN DE CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. LA BITÁCORA ELECTRÓNICA Y CONVENCIONAL TIENEN PLENO VALOR PROBATORIO.- El artículo 46, antepenúltimo y último párrafos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establecen: 1) Que la convocatoria a la licitación, el contrato, sus anexos y la bitácora de los trabajos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones, y las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán modificar las condiciones previstas en la convocatoria a la licitación; 2) Que en la elaboración, control y seguimiento de la bitácora, se deberán utilizar medios remotos de

comunicación electrónica, salvo en los casos en que la Secretaría de la Función Pública lo autorice. Por su parte los dispositivos 122, 123, fracciones XI y XII y 125, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, disponen, entre otras cuestiones, que el uso de la Bitácora es obligatorio en cada uno de los contratos de obras y servicios; que su elaboración, control y seguimiento se llevará a cabo a través de medios remotos de comunicación electrónica, para lo cual la Secretaría de la Función Pública implementará el programa informático que corresponda; que la Secretaría de la Función Pública será la encargada de autorizar que la elaboración, control y seguimiento de la Bitácora se realice a través de medios de comunicación convencional, en ciertos supuestos, cuando las dependencias y entidades así lo soliciten; que deberá utilizarse la Bitácora para asuntos trascendentes que deriven de la ejecución de los trabajos encomendados; que el Residente, Superintendente y en su caso, el Supervisor, deberán resolver y cerrar invariablemente todas las notas que les correspondan, o bien, especificar que su solución será posterior y en este último caso, relacionar la nota de la resolución con la que le dé origen; la forma en la cual se deberá llevar la Bitácora convencional y electrónica; y finalmente, que respecto a contratos de servicios, la Bitácora deberá contener como mínimo las modificaciones autorizadas a los alcances del contrato, las ampliaciones o reducciones de los mismos y los resultados de las revisiones que efectúe la dependencia o entidad, así como las soli-

citudes de información que tenga que hacer el contratista para efectuar las labores encomendadas. En virtud de lo anterior, conforme al artículo 123, fracción I del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; con relación a los diversos numerales 46, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 210-A, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, las bitácoras electrónica y convencional; y, minutas tienen valor probatorio pleno, pues las mismas legalmente son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones y en los que se hacen constar los asuntos trascendentes que deriven de la ejecución de los trabajos.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/18/2021**

SE FIJA LA JURISPRUDENCIA N° VIII-J-SS-163

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haberse resuelto en el mismo sentido los juicios contencioso administrativos 4808/19-17-13-3/165/20-PL-07-04, por unanimidad de 11 votos a favor; 4810/19-17-01-3/1451/19-PL-02-04, por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra; y 8024/19-17-10-7/116/21-PL-06-04, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutivos; se fija la jurisprudencia N° **VIII-J-SS-163**, bajo el siguiente rubro y texto:

PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.- EL INFORME DE RESULTADO ES UNA COMUNICACIÓN ENTRE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS, RAZÓN POR LA CUAL NO ES APLICABLE LA GARANTÍA ERICTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO 2015.- En primer lugar, los sujetos del procedimiento pueden cuestionar la auditoría efectuada en contra de la entidad fiscalizada, ello en aplicación, por analogía, de la jurisprudencia 2a./J. 8/2008, cuyo ru-

bro es: RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. En este contexto, en términos de los artículos 2, fracción XIII; 28; y 29, fracción X, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación debe presentar ante la Cámara de Diputados, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de esta, el cual debe contener, entre otros rubros, la información derivada de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado que incluya sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas. En este contexto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en la controversia constitucional 141/2008, que el informe del resultado “constituye meras conclusiones respecto de la actividad del ente fiscalizado en la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y, en general, de los recursos públicos que ejerza, las cuales derivan del análisis de la gestión financiera que lleve a cabo la auditoría, con la participación de dicho ente

fiscalizado, mediante un constante intercambio de información que permita a este conocer los fundamentos y motivos de las inconsistencias detectadas por aquella y desvirtuar las observaciones que se hubieren formulado al respecto”. De ahí que, el Informe de Resultado es una comunicación entre autoridades, y por tal motivo no afecta directamente la esfera jurídica de los particulares, y en consecuencia, la garantía de fundamentación y motivación no es estricta como en los actos emitidos directamente a los particulares, máxime que la seguridad jurídica de los sujetos del procedimiento se salvaguarda, en el citatorio para la audiencia de ley y en la resolución definitiva, con la fundamentación y motivación debida de la conducta imputada que provocó el daño a la Hacienda Pública Federal.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/19/2021

SE FIJA LA JURISPRUDENCIA N° VIII-J-SS-164

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haberse resuelto en el mismo sentido los juicios contencioso administrativos 4808/19-17-13-3/165/20-PL-07-04, por unanimidad de 11 votos a favor; 19997/19-17-03-5/392/20-PL-09-04 04, por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra; y 8024/19-17-10-7/116/21-PL-06-04, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto con los puntos resolutivos; se fija la jurisprudencia N° **VIII-J-SS-164**, bajo el siguiente rubro y texto:

PROCEDIMIENTO PARA EL FINCAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.- AL NO SER UNA SANCIÓN NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 CONSTITUCIONALES.- RÉGIMEN JURÍDICO PREVIO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 27 DE MAYO DE 2015.- De la interpretación sistemática de los artículos 15, fracción XVI, 50, 51 y 52 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y los artículos 1917, 2108 y 2109 del Código Civil Federal desprendemos que dicha responsabilidad no tiene la naturaleza de una sanción, pues la Auditoría Superior de la Federación no ejerce

la facultad punitiva del Estado, dado que busca que los particulares compensen el patrimonio de este por los daños y perjuicios a su Hacienda Pública por el desvío de sus recursos. De modo que, si la responsabilidad resarcitoria es compensatoria, entonces, no le son aplicables los principios de razonabilidad, proporcionalidad e individualización de las penas previstos en los artículos 21 y 22 constitucionales. Lo señalado se corrobora por lo expuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las ejecutorias de los amparos directos en revisión 507/2015 y 7548/2017; así como en el amparo en revisión 303/2018, de las cuales desprendemos lo siguiente: 1) Un ente público no puede ser el causante del daño a la Hacienda Pública, por más que los recursos públicos se hayan utilizado para su funcionamiento y operación. Es decir, no es posible considerar que un ente público pueda ser responsable de un daño que no generó por sí mismo, sino que fueron los servidores públicos que lo representan; 2) La finalidad de la responsabilidad resarcitoria no es castigar una conducta infractora a título personal (pretensión punitiva), sino reparar un daño o perjuicio económico ocasionado al Estado con el patrimonio del servidor público (pretensión reipersecutoria); 3) El hecho de que el servidor público haya o no actuado conforme a los principios que deben regir el desempeño de sus funciones, no es lo relevante en esta pretensión, y únicamente se toma en consideración para determinar la reprochabilidad de esa conducta; y 4) A la

responsabilidad resarcitoria no le son aplicables los artículos 21 y 22 constitucionales.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/20/2021

SE FIJA LA JURISPRUDENCIA N° VIII-J-SS-165

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haberse resuelto en el mismo sentido los juicios contencioso administrativos 26122/18-17-11-5/943/20-PL-02-04, por unanimidad de 10 votos a favor; 5095/20-17-14-9/261/21-PL-02-04, por unanimidad de 10 votos a favor; y 26749/19-17-06-7/87/21-PL-08-04, por unanimidad de 10 votos a favor; se fija la jurisprudencia N° **VIII-J-SS-165**, bajo el siguiente rubro y texto:

COMISIÓN MERCANTIL. TRATÁNDOSE DE AGENTES NAVIEROS, ES INDISPENSABLE QUE LOS SERVICIOS PRESTADOS SE ENCUENTREN ENCAMINADOS A LA EXPORTACIÓN, A EFECTO QUE LES RESULTE APLICABLE LA TASA DEL 0% A QUE HACE REFERENCIA LA FRACCIÓN IV, INCISO D) DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.- De conformidad con el numeral 22 de la Ley de Navegación, un agente naviero es la persona física o moral que está facultada para que, en nombre del naviero u operador, bajo el carácter de mandatario o comisionista mercantil, actúe en su nombre o representación en actos de comercio que se le encomienden. Por su parte, el artícu-

lo 29 fracción IV, inciso d), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, prevé que las empresas residentes en el país calcularán el impuesto al valor agregado aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten, entendiéndose por esto, en el caso de servicios prestados, aquellos que se aprovechen en el extranjero por concepto de comisiones y mediaciones. Ahora bien, el ordinal 58 del Reglamento de la aludida Ley, precisa que los servicios antes señalados, se aprovechan en el extranjero cuando sean contratados y pagados por un residente en el extranjero sin establecimiento en el país, siempre que se paguen mediante cheque nominativo o transferencia de fondos provenientes de cuentas en el extranjero. En ese sentido, de la interpretación concatenada a los referidos preceptos legales, se tiene que para que proceda la aplicación de la aludida tasa del 0% del impuesto al valor agregado tratándose de servicios prestados por agentes navieros, se deberá cumplir con los requisitos consistentes en: 1) que el servicio prestado efectivamente se encuentra encaminado a la exportación, y 2) se pague mediante cheque nominativo o transferencia de fondos proveniente de cuentas en el extranjero. En esa línea de estudio, cuando en el juicio contencioso administrativo el accionante de nulidad en su carácter de agente naviero, pretenda acreditar que a la prestación de servicios que realizó, por concepto de comisión mercantil, le resulta aplicable la tasa del 0%, únicamente bajo la consideración que se actualizaron los supuestos establecidos en

el referido artículo 58 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, tal cuestión será insuficiente para determinar la procedencia de la referida tasa gravable, pues resulta indispensable se acredite, además, que el servicio prestado efectivamente se encontraba encaminado a la exportación.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/21/2021

SE FIJA LA JURISPRUDENCIA N° VIII-J-SS-166

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haberse resuelto en el mismo sentido los juicios contencioso administrativos 100(14)-P-8/98/7814/97, por unanimidad de 9 votos a favor; 692/18-EC1-01-6/852/19-PL-02-04, por unanimidad de 9 votos a favor; y 17536/19-17-03-9/844/20-PL-04-04, por unanimidad de 10 votos a favor; se fija la jurisprudencia N° **VIII-J-SS-166**, bajo el siguiente rubro y texto:

CONTESTACIÓN DE DEMANDA.- NO PUEDE SUBSANAR LA DEFICIENTE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO COMBATIDO, AUN CUANDO EN ELLA SE CITEN LOS FUNDAMENTOS CORRECTOS DEL ACTUAR DE LA AUTORIDAD.- De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad, al formular su contestación de demanda, no puede cambiar los fundamentos de derecho en que se apoya la resolución impugnada, lo que se traduce en que la legalidad de tal acto debe analizarse a la luz de sus propios fundamentos jurídicos. De este modo, si a la parte actora se le impone una sanción por cometer infracción consistente en obstaculizar el desarrollo de

una visita de inspección realizada para comprobar el cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de la Propiedad Industrial y las normas que de ella derivan, pero se citan como fundamento preceptos que no sancionan esa conducta, la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada; sin que esta situación cambie por el hecho de que en la contestación de demanda se citen las normas jurídicas que sí son aplicables.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/22/2021

SE FIJA LA JURISPRUDENCIA N° VIII-J-SS-167

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haberse resuelto en el mismo sentido los juicios contencioso administrativos 692/18-EC1-01-6/852/19-PL-02-04, por unanimidad de 9 votos a favor; 4245/18-17-02-1/1760/19-PL-04-04, por mayoría de 8 votos a favor y 2 votos en contra; y 17536/19-17-03-9/844/20-PL-04-04, por unanimidad de 10 votos a favor; se fija la jurisprudencia N° **VIII-J-SS-167**, bajo el siguiente rubro y texto:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO PUEDE MEJORARSE EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.- El artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que en la contestación de la demanda de nulidad no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En ese tenor, no es dable para este Tribunal analizar los nuevos argumentos introducidos por la autoridad en la contestación de demanda, sino que debe constreñirse a estudiar si es legal o no la fundamentación y motivación expresamente señalada en el acto combatido,

pues la autoridad no puede jurídicamente mejorar la fundamentación y motivación que consta en el acto impugnado.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PLENO JURISDICCIONAL DE LA SALA SUPERIOR
ACUERDO G/23/2021

SE FIJA LA JURISPRUDENCIA N° VIII-J-SS-168

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 75 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al haberse resuelto en el mismo sentido los juicios contencioso administrativos 26122/18-17-11-5/943/20-PL-02-04, por unanimidad de 10 votos a favor; 5095/20-17-14-9/261/21-PL-02-04, por unanimidad de 10 votos a favor; y 26749/19-17-06-7/87/21-PL-08-04, por unanimidad de 10 votos a favor; se fija la jurisprudencia N° **VIII-J-SS-168**, bajo el siguiente rubro y texto:

DEVOLUCIÓN DE SALDO A FAVOR. ES OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD EFECTUAR UN SEGUNDO REQUERIMIENTO, SI LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL CONTRIBUYENTE CON MOTIVO DEL PRIMER REQUERIMIENTO RESULTÓ INSUFICIENTE.- De conformidad con el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes tributarias, motivo por el cual, se encuentran facultadas, a efecto de verificar la existencia de los saldos, para requerir al contribuyente, en un plazo no mayor de veinte días posteriores a la solicitud de devolución, los datos, informes o docu-

mentos adicionales que consideren necesarios y que estén relacionados con la materia de la petición. Asimismo, dispone que la autoridad puede efectuar un nuevo requerimiento, con las mismas consecuencias, dentro de los diez días siguientes al desahogo del primero, cuando se refiera a datos, informes o documentos que hayan sido aportados por el contribuyente al atender dicho requerimiento. En ese sentido, el que el legislador haya autorizado a la autoridad para realizar hasta dos requerimientos tiene un doble propósito, por un lado, garantizar la efectividad del derecho que asiste a los contribuyentes para obtener la devolución fiscal y, por otro, dotar de una herramienta a la autoridad para que, ante alguna duda en cuanto al origen del saldo cuya devolución se pretende, obtenga del interesado la información pertinente para disiparla. De ese modo, en el supuesto que en un trámite de solicitud de devolución de saldo a favor, la autoridad considere que el contribuyente no acreditó la materialidad de las operaciones respecto de las cuales peticona la aludida devolución, al ser insuficiente la información que le fue proporcionada derivada del primer requerimiento que le efectuó, esta se encuentra obligada a realizar un segundo requerimiento, o en su caso a ejercer sus facultades de comprobación, a efecto de contar con todos aquellos elementos que le permitan resolver sobre la procedencia o no de la devolución solicitada.

Así lo acordó el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por

unanimidad de votos, en sesión ordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil veintiuno, ordenándose su publicación en la Revista de este Órgano Jurisdiccional.- Firman el Magistrado Rafael Anzures Uribe, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Licenciada Ana María Reyna Ángel, Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

CUARTA PARTE

ÍNDICES GENERALES

ÍNDICE ALFABÉTICO DE JURISPRUDENCIAS DE SALA SUPERIOR

COMISIÓN mercantil. Tratándose de agentes navieros, es indispensable que los servicios prestados se encuentren encaminados a la exportación, a efecto que les resulte aplicable la tasa del 0% a que hace referencia la fracción IV, inciso d) del artículo 29 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. VIII-J-SS-165.....	19
CONTESTACIÓN de demanda.- No puede subsanar la deficiente motivación y fundamentación del acto combatido, aun cuando en ella se citen los fundamentos correctos del actuar de la autoridad. VIII-J-SS-166.....	23
DEVOLUCIÓN de saldo a favor. Es obligación de la autoridad efectuar un segundo requerimiento, si la información proporcionada por el contribuyente con motivo del primer requerimiento resultó insuficiente. VIII-J-SS-168...	29
JUICIO contencioso administrativo. La fundamentación de la resolución impugnada no puede mejorarse en la contestación de la demanda. VIII-J-SS-167.....	26
PROCEDIMIENTO para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria.- El informe de resultado es una comunicación entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados, razón por la cual no es aplicable la garantía estricta de fundamentación y motivación.- Régimen jurídico previo a la reforma constitucional publicada el 27 de mayo 2015. VIII-J-SS-163.	11

PROCEDIMIENTO para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria.- Al no ser una sanción no le son aplicables los principios establecidos en los artículos 21 y 22 constitucionales.- Régimen jurídico previo a la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015. VIII-J-SS-164.....	15
---	----

RESCISIÓN de contrato de obra pública. La bitácora electrónica y convencional tienen pleno valor probatorio. VIII-J-SS-162.....	7
---	---

ÍNDICE ALFABÉTICO DE PRECEDENTES DE SALA SUPERIOR

PROCEDIMIENTO para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria. La Auditoría Superior de la Federación es competente para calificar la licitud de los actos de las entidades fiscalizadas si está vinculada con la gestión financiera. Régimen jurídico previo a la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015. VIII-P-SS-613.....	85
--	----

PROCEDIMIENTO para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria. La Auditoría Superior de la Federación es competente para fiscalizar los subsidios del programa de atención a jornaleros agrícolas para el ejercicio fiscal de 2013. Régimen jurídico previo a la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015. VIII-P-SS-614.....	87
--	----

PROCEDIMIENTO para el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria. Objetivos y fines de la fiscalización de la gestión financiera con relación a la afectación a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos y de las entidades paraestatales federales. Régimen jurídico previo a la reforma constitucional publicada el 27 de mayo de 2015. VIII-P-SS-615.....	89
SOBRESEIMIENTO del juicio contencioso administrativo federal. Se actualiza si la resolución impugnada fue declarada nula en la instancia de queja interpuesta por violación a la suspensión. VIII-P-SS-611.....	33
SOBRESEIMIENTO en el juicio contencioso administrativo federal. Su naturaleza jurídica. VIII-P-SS-612....	35

ÍNDICE DE ACUERDOS JURISDICCIONALES

SE FIJA la jurisprudencia Núm. VIII-J-SS-162 G/17/2021.....	134
SE FIJA la jurisprudencia Núm. VIII-J-SS-163 G/18/2021.....	137
SE FIJA la jurisprudencia Núm. VIII-J-SS-164 G/19/2021.....	140
SE FIJA la jurisprudencia Núm. VIII-J-SS-165 G/20/2021.....	143

SE FIJA la jurisprudencia Núm. VIII-J-SS-166 G/21/2021.....	146
SE FIJA la jurisprudencia Núm. VIII-J-SS-167 G/22/2021.....	148
SE FIJA la jurisprudencia Núm. VIII-J-SS-168 G/23/2021.....	150



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa

Número 30

(julio –diciembre de 2021)



CONTENIDO

DERECHO ADMINISTRATIVO

La litis. Un panorama en el contencioso administrativo
Hugo Armando Tenorio Hinojosa

La teleología del Derecho Administrativo para el Juicio en Línea 2.0 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
Alfredo Delgadillo López

Los medios de defensa frente a la administración pública y el T-MEC
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Uso de marca en el sistema mexicano
Fernando Raúl Murrieta y de la Brena Dávila

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Discrecionalidad, ponderación, proporcionalidad: Posible rol de la justicia constitucional
Domingo J. Sesin

Inejecución de sentencia. Fenómeno jurídico que vulnera la tutela judicial efectiva
Luis Antonio Pérez Martínez

DERECHO FISCAL

Cómo acreditar la materialidad de las operaciones para efectos fiscales.
Blanca Estela Montes de Oca Romero

La existencia de la regla solve et repete en el depósito de efectivo como garantía del interés fiscal de la Federación
Mauricio Estrada Avilés

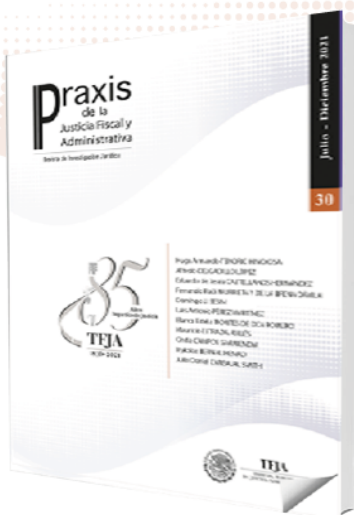
DERECHOS HUMANOS

Libertad de expresión en el contexto del debate político
Cintia Campos Garmendia

ARTÍCULO DE OPINIÓN

El periodismo investigativo y la responsabilidad social en la actualidad.
Nykolas Bernal Henao

Saber algo respecto a la Commonwealth y ASEAN
Julio Daniel Carbajal Smith



Informes:

Centro de Estudios Superiores
en materia de Derecho Fiscal y Administrativo

Mtro. Mauricio Estrada Avilés
mauricio.estrada@tfja.gob.mx
Lic. Alejandra Abril Mondragón Contreras
alejandra.mondragon@tfja.gob.mx
Ext. 3137 y 3150

Disponible para consulta en la página del TFJA, en formato electrónico, y descarga en PDF en la siguiente dirección:

<http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/intropraxis.php>



Centro de Estudios
Superiores en materia
de Derecho Fiscal
y Administrativo