

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIAS DEL DERECHO



EVOLUCIÓN PRESENTE Y FUTURO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN  
CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA:

ELIZABETH CAMACHO MASCAREÑO

DRA. REYNA ARACELI TIRADO GÁLVEZ

DIRECTORA

CULIACÁN ROSALES, SINALOA FEBRERO DE 2018.

## Agradecimientos

El presente trabajo de Tesis fue realizado en la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa, presenciar la conclusión del mismo, fue posible gracias al gran esfuerzo, empeño, dedicación y pasión al tema investigado, en el cual participaron distintas personas analizando, opinando, proponiendo y corrigiendo, por lo que puedo afirmar que éste trabajo me ha permitido aprovechar la competencia y experiencia de éstas personas que deseo agradecer en éste apartado.

En primer lugar, a mi directora de Tesis, Doctora Reyna Aracely Tirado Gálvez, mi más profundo agradecimiento por su gran apoyo y excelente dirección, por brindarme su tiempo y conocimientos, y lo más importante, por confiar en mí persona, en mis ideas y mis propuestas; me siento muy agradecida y afortunada por la oportunidad de haber tenido como tutora una persona con una experiencia y carrera profesional tan admirable.

Al Doctor Gonzalo Armienta Hernández, por haber sido una gran guía en el trayecto de la elaboración de la presente Tesis, sobre todo por sus excelentes recomendaciones y propuestas en el desarrollo de la misma, que en lo personal me parece un tema muy interesante; por lo que quiero expresar mi más amplio agradecimiento por su gran apoyo y labor, sin duda alguna sería un placer trabajar en futuras investigaciones junto a personas con el conocimiento y experiencia que tanto caracteriza al Doctor Gonzalo.

Es un deleite para mi persona poder agradecer a la Doctora Karla Elizabeth Mariscal Ureta, por sus magníficos consejos y propuestas de mejora para mi trabajo de Tesis, así mismo, por el gran carisma, amabilidad, apoyo y ánimos que siempre me brindó durante todo el proceso de elaboración de éste tema de investigación.

De igual forma, me es grato agradecer a los dos Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa y a la Magistrada de la Sala Regional del Noroeste III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por su valiosa participación en el estudio de campo realizado en este trabajo de investigación, que de manera tan amable y profesional me apoyaron en el desarrollo del mismo.

A su vez, quiero agradecer a mis hermanos Sergio y Rubí, a mis grandes amigas y a mis profesores y compañeros de Maestría, por su apoyo y motivación en los momentos de crisis, por sus felicitaciones en los momentos de éxitos, pero sobre todo, por estar siempre presentes en los buenos y malos momentos, me siento muy afortunada de tener personas tan valiosas en mi vida.

Por último, pero no por eso menos importante, quiero agradecer amplia y profundamente a mis padres Salvador Camacho Parra y Berthila Elena Mascareño Gastelum, por su incondicional amor, apoyo, respaldo, aliento, motivación, orientación y confianza en mis proyectos de vida y profesionales, su fe y esperanza hacia mí ha sido mi principal inspiración y motivación para enfrentar mis retos, les estaré agradecida eternamente por el gran apoyo que siempre me han brindado desde pequeña, sin duda alguna éste logro se los dedico a ustedes, por ustedes y para ustedes, gracias totales.

## ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I
I. CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE LOS MODELOS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO	1
1.1. Antecedentes históricos del Sistema Cuasi-Jurisdiccional Contencioso Administrativo en México	1
1.1.1. Época Novohispana y México independiente	4
1.1.2. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y la tesis Vallarta.	7
1.1.3. Ley de la Tesorería de la Federación	13
1.2. El Tribunal Fiscal de la Federación de 1936	15
1.2.1. Ley de Justicia Fiscal del 1936	15
1.2.2. Código Fiscal de la Federación de 1938 y las Reformas de 1946	19
1.2.3. Código Fiscal de la Federación de 1966	21
1.2.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996	25
1.3. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	29
1.3.1. Legislación que lo regulaba	30
1.3.2. Competencia y Organización del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	32
1.3.3. Recursos como medios de impugnación contra las resoluciones que emitía el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	43
II. CAPÍTULO SEGUNDO. EL ACTUAL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SUS ATRIBUTOS Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL ANTICURRUPCIÓN.	47
2.1. La corrupción dentro de la Administración Pública	47
2.1.1. La Administración Pública y los Servidores Públicos	47
2.1.2. La Responsabilidad Ética y Jurídica de los Servidores Públicos	50
2.1.3. La corrupción dentro de la Administración Pública y sus efectos	54
2.2. Decretos y reformas constitucionales que dan nacimiento al Sistema	59

Nacional Anticorrupción y al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa	
2.2.1. Decreto que da nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción	59
2.2.2. Reformas constitucionales que dan nacimiento al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa	65
2.3. El actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus atributos	67
2.3.1. Interpretación jurídica literal de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	67
2.3.1.1. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	68
2.3.1.2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	71
2.3.1.3. Estructura, operatividad e integración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	74
2.3.2. Facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para actuar como Tribunal de Mera Anulación o como Tribunal de Plena Jurisdicción	80
2.3.3. Facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para imponer sanciones a los Servidores Públicos y particulares	87
2.3.4. Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	92
III. CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA CON EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS Y EL CONSEJO DE ESTADO ESPAÑOL	99
3.1. Breve reseña histórica sobre el Contencioso Administrativo Francés	99
3.1.1. Nacimiento del Consejo de Estado Francés	99
3.1.2. El Consejo de Estado como Juez de Casación de lo Contencioso Administrativo	106
3.1.3. El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción en Francia	108
3.1.4. Facultades del Consejo de Estado para emitir multas	110
3.2. El Consejo de Estado Francés en la actualidad	113

3.3. Análisis comparativo entre la Justicia Contenciosa Administrativa en Francia y la Justicia Contenciosa Administrativa en México	116
3.3.1. El Consejo de Estado Francés y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México	116
3.3.2. El Tribunal de Cuentas en Francia y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México	123
3.4. El Tribunal de Cuentas en España y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México	127
3.5. Consideraciones finales sobre el estudio comparativo	133
IV. CAPÍTULO CUARTO. RESULTADOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DE CAMPO	135
4.1. Investigación Cualitativa	135
4.1.1. Planteamiento del problema	135
4.1.2. Diseño de la Investigación	137
4.1.3. Muestra e instrumentos	137
4.1.4. Justificación y Propósito de la entrevista	138
4.1.5. Limitantes surgidas durante la investigación de campo	138
4.2. Resultados del trabajo de campo	140
4.2.1. Análisis de los datos recabados en las entrevistas	140
4.2.2. Resultados concretos de los datos arrojados en el trabajo de campo	165
4.2.3. Confirmación o Rechazo de las hipótesis planteadas	168
4.2.4. Consideraciones finales sobre el trabajo de campo	169
CONCLUSIONES	171
PROPUESTAS	173
FUENTES CONSULTADAS	174
ANEXOS	185
ANEXO 1. Hipótesis	185
ANEXO 2. Entrevista caso número uno	186
ANEXO 3. Entrevista caso número dos	202
ANEXO 4. Entrevista caso número tres	221

## INTRODUCCIÓN

El interés que impulsó la creación del presente trabajo de investigación, es el de obtener el grado de Maestra en Ciencias del Derecho con especialidad en Derecho Fiscal; así como también el interés de desarrollar éste tema específicamente como objeto de estudio para una investigación de tesis de grado, fue el profundo interés que despertó en mí, el querer conocer a profundidad la evolución trascendental que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa está atravesando mediante la incorporación del Sistema Nacional Anticorrupción, en nuestro país.

En el primer apartado de la presente tesis, encontraremos los antecedentes históricos del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como el de ofrecer a los lectores un análisis acerca de los atributos de dicho tribunal, con la finalidad de conocer los elementos que han influido para llegar a la situación en la que actualmente se encuentra el Sistema Cuasi-Jurisdiccional Contencioso Administrativo en México.

Así mismo, en el segundo apartado del presente trabajo de investigación, que conforma el segundo capítulo de la presente tesis, tiene como finalidad principal conocer la evolución que sufrió el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al incorporarse al Sistema Nacional Anticorrupción y a la vez al adicionarle nuevas facultades y una nueva estructura, mediante una reforma constitucional.

Por otro lado, encontraremos en el desarrollo de la presente investigación, la realización un estudio comparativo entre el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México con el Consejo de Estado Francés y el Consejo de Estado Español, para conocer las bases que se tomaron para la creación del Tribunal en sus inicios, así mismo, analizando sus similitudes y diferencias para la

realización de propuestas sobre aspectos jurisdiccionales que podrían implementarse en nuestro país.

Por último, en el capítulo cuarto, se encuentra el desarrollo de un trabajo de campo efectuado mediante una entrevista a profundidad realizada a personas consideradas expertas en la materia cuasi- jurisdiccional contencioso administrativo, donde brindan sus opiniones sobre ciertos aspectos relevantes e importantes de la presente investigación.

# I. CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE LOS MODELOS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

## 1.1. *Antecedentes históricos del Sistema Cuasi-Jurisdiccional Contencioso Administrativo en México*

El Sistema Cuasi-Jurisdiccional Contencioso Administrativo en México ha sufrido muchos cambios, mismos que han dado una evolución muy favorable en el ámbito de Justicia Administrativa en México, y provocando a su vez que los Tribunales Administrativos evolucionen conforme a los cambios que la administración pública ha tenido desde la Época Novohispana y el inicio de la Época del México independiente hasta la actualidad.

Consideramos que es importante para una mayor comprensión de la evolución del Sistema Cuasi-Jurisdiccional Contencioso Administrativo Mexicano conocer en primer plano la definición de Contencioso Administrativo, por tanto citaremos la definición que Gabino Fraga expone del contencioso administrativo desde el punto de vista formal y material:

...desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provocan la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última<sup>1</sup>.

Tenemos entonces que el contencioso administrativo es desde el punto de vista formal la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer sobre las controversias administrativas, y desde el punto de vista material es la controversia

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40 ed., México, Ed. Porrúa, 2002, p. 444.

misma entre la administración y el particular afectado por los actos de dicha autoridad. Por otro lado, haremos referencia a Castañeda Rivas y Cedillo Hernández quienes nos explican la diferencia entre contencioso administrativo y justicia administrativa:

Lo contencioso administrativo se refiere a todas las controversias que surgen entre particulares y la administración pública, las cuales pueden dirimirse por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional. En cambio, la justicia administrativa se refiere solo a litigios que se resuelven específicamente ante tribunales administrativos imparciales, con capacidad decisoria, y dotados de plena autonomía para dictar sus fallos<sup>2</sup>.

De acuerdo a la explicación anterior cabe distinguir que el contencioso administrativo son controversias que se resuelven ya sea dentro de los mismos organismos administrativos o por medio de tribunales en la materia; pero si dichas controversias son específicamente materia de jurisdicción de los tribunales para ser resueltos mediante sus fallos, en este caso se le denomina justicia administrativa; en este mismo orden de ideas, Iván Ramírez comenta que:

El primer medio de defensa legal que tienen los particulares ante los actos y resoluciones ilegales de la administración pública federal son los recursos administrativos, sin embargo, encontramos que estos son resueltos por las propias autoridades administrativas, quienes generalmente no actúan con la imparcialidad debida para llegar a considerar que su propio acto o el acto del inferior sea ilegal, siendo por ello que las legislaciones de diversos países, incluyendo el nuestro, se han visto en la necesidad de crear un medio de control jurisdiccional sobre los actos de la Administración Pública, surgiendo así el Juicio Contencioso Administrativo, también llamado Juicio de Nulidad<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Castañeda Rivas, Cesar y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 28.

<sup>3</sup> Ramírez Chavero, Iván, *El juicio contencioso administrativo aspectos teóricos y prácticos forenses*, México, Ed. Sista, 2006, p. 19.

Entendemos con esto, que para una mejor resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública y para una buena defensa de los particulares agraviados, fue necesario que dichas controversias fueran resueltas por organismos cuasi-jurisdiccionales, creando de esta manera la justicia administrativa, misma que se desarrolla mediante el Juicio Contencioso Administrativo que también es llamado Juicio de Nulidad; y al respecto Armienta Calderón expresa lo siguiente: "...si la autoridad dicta una resolución que el particular considere lesiva a sus intereses, o deja de dictarla, en la negativa ficta, surge, a instancia de parte, del juicio administrativo (contencioso administrativo), el cual puede desarrollarse ante tribunales de lo contencioso administrativo o bien ante tribunales orgánicamente judiciales"<sup>4</sup>.

Con las anteriores definiciones y explicaciones sobre lo Contencioso Administrativo, queda claro que no es más que el procedimiento que se sigue para resolver controversias suscitadas entre la administración pública y los administrados o particulares, pudiendo éstas resolverse mediante recursos interpuestos en organismos de la propia administración o mediante órganos cuasi-jurisdiccionales (justicia administrativa); ahora bien nos remitiremos a conocer los antecedentes del Sistema Cuasi-Jurisdiccional Contencioso Administrativo en México, pero antes analizaremos la reflexión de José Natividad González acerca de la evolución y los cambios en la estructura administrativa en nuestro país:

...en la medida en que la sociedad se transforme, el Estado también se transforma; en la medida en que el Estado se transforme, la sociedad también se transforma. La relación entre el Estado y la sociedad es permanente, porque el Estado es justamente la representación política de esa sociedad y hoy en día hay una demanda que se incrementa de esta que exige que el Estado sea más eficaz y más eficiente...<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Armienta Calderón, Gonzalo M., "El tribunal Fiscal de la Federación integración orgánica al poder judicial e independencia jurisdiccional", *Investigaciones jurídicas*, México, 2002, vol. XII, núm. 70, enero-junio 2001, p. 53.

<sup>5</sup> González Parás, José Natividad, "La reforma del estado en México y sus cambios en su estructura administrativa", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Lo contencioso administrativo México Francia, memoria del seminario internacional 1999*, México, D.F., Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001, p. 39.

Y es así como el Estado y la sociedad se han ido transformando y evolucionando conjuntamente con el paso del tiempo, el Estado en medida de la demanda y la necesidad que la sociedad va exigiendo, y la sociedad en medida de la evolución del propio Estado, es por eso que consideramos importante dar a conocer una breve reseña histórica sobre el desarrollo y la evolución que los Sistemas Contenciosos Administrativos han tenido en nuestro país.

### *1.1.1. Época Novohispana y México independiente*

Al hablar de los antecedentes históricos de la administración pública y de lo que se podría deslumbrar desde sus orígenes hasta lo que hoy conocemos como sistemas contenciosos administrativos, podríamos remontarnos desde Épocas Prehispánicas de las primeras sociedades y formas de Estado que existieron en México; pero en el caso de ésta investigación empezaremos ubicándonos en la Época Colonial o la Novohispana y del México independiente, así mismo, hacemos referencia a Margarita Lomelí, quien menciona lo siguiente:

El antecedente más antiguo del contencioso administrativo en México data del primer cuarto del siglo XVI: la ley 35. Tít. XV, Libro 2º de la Recopilación de Indias, prevenía: «De todas las cosas que los virreyes y gobernadores proveyeren a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias». El virrey podía insistir en la ejecución del acuerdo impugnado. Entonces se enviaban los autos al Consejo Real de Indias<sup>6</sup>.

Aunque no existía aún en la Época Colonial un Sistema Contencioso Administrativo, lo más cercano que se tenía de éste eran las Audiencias Reales de las Indias, en donde la parte agraviada podía asistir para apelar los actos abusivos del Virrey y de los gobernadores españoles; aunando más en el tema, Cesar Castañeda y Miguel Cedillo afirman que:

---

<sup>6</sup> Lomelí Cerezo, Margarita, "El origen de la jurisdicción administrativa", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 26.

Las resoluciones que en materia fiscal emitían los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes pasaban en grado de apelación a la “Audiencia Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlán”. En un inicio las atribuciones de estos organismos eran de naturaleza administrativa y judicial, sin embargo, con la instauración del Sistema Virreinal su actividad se limitó al ámbito jurisdiccional adquiriendo la naturaleza de un Tribunal Colegiado de Apelación y de Súplica, de manera tal que éste quedó facultado para controlar los actos administrativos del Virrey; por lo que las decisiones de las Audiencias Reales eran apelables ante el Real Consejo de Indias, que fue el Supremo Tribunal de la época que en definitiva resolvía la suerte del acto administrativo emanado del Virrey<sup>7</sup>.

Vemos claramente que el Real Consejo de Indias fue la primer figura de justicia administrativa de la Novohispana, en la cual los gobernados podían asistir ante dicho Consejo para apelar los actos administrativos emanados por el Virrey, así mismo, otras figuras contenciosas administrativas que se vislumbraron en esa época fueron Las Ordenanzas de 1786, y al respecto Vázquez Alfaro nos indica que:

El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa fue que en materia de justicia fiscal se creó la Junta Superior de Hacienda, como tribunal supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda<sup>8</sup>.

La Junta Superior de Hacienda fue el primer órgano cuasi-jurisdiccional encargado de conocer los asuntos contenciosos en materia fiscal, encargado de

---

<sup>7</sup> Castañeda Rivas, Cesar y Cedillo Hernández, Miguel, *op. cit.*, p.27.

<sup>8</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1991, p. 126.

dirimir las controversias suscitadas con respecto a las rentas de la Colonia Española; asimismo, reafirmando la opinión de Andrés Serras quien afirma que: “El sistema colonial culminó con la «Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España», expedida en el año de 1786, por la que se creó la Junta Superior de Hacienda, que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contencioso fiscales...”<sup>9</sup>, se podría decir que el Sistema Colonial alcanzó su cúspide en materia contenciosa fiscal y administrativa con dichas Ordenanzas, ya que, aparte de contar con un Sistema Judicial Contencioso Administrativo de apelación en contra de los actos del Virrey, ahora contaban con la Junta Superior de Hacienda que servía como tribunal de apelación en contra de los actos de la Hacienda Pública; en éste mismo orden de ideas J. Eduardo Sánchez aclara lo siguiente:

Así, en la Nueva España, existió un sistema primitivo de Justicia Contenciosa Administrativa considerado tal vez como una justicia retenida donde la propia Administración Pública resolvía asuntos de naturaleza fiscal, y en algunas ocasiones, delegaba esta potestad jurisdiccional a los Tribunales Judiciales encargados de dirimir controversias pero con sus especiales procedimientos y reglas<sup>10</sup>.

En general, tanto el Real Consejo de Indias y Las Ordenanzas de 1786 con la que se creó la Junta Superior de Hacienda, fueron los Sistemas Contenciosos Administrativos que se distinguieron en la Nueva España, y considerados los primeros comienzos del Sistema Contencioso Administrativo en México; de igual forma, finalizada la Colonia Española en nuestro país, durante la época del México independiente, nuestro país tuvo sus primeros esbozos de justicia administrativa en varias de sus primeras leyes; ahora bien, Dionisio Kaye relata una breve reseña al respecto:

---

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia*, 10 ed., México, Ed. Porrúa, vol. 2, t. II, 1981, pp. 619-620.

<sup>10</sup> Sánchez López, Jesús Eduardo, *Incumplimiento de sentencias en el juicio contencioso administrativo*, México, D.F., Flores Editor y Distribuidor, 2010, p. 2.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y hasta 1835, adopta substancialmente el sistema federal de Estados Unidos de Norteamérica y si bien un nuevo ordenamiento implantó el centralismo político en 1836, otros intentos se realizaron para confirmar los principios constitucionales de 1824 para sentar las mismas formulas soberanas republicanas con posibilidades de mejor arraigo, se dieron en las Bases Orgánicas de 1843, la misma Constitución de 1824 respuesta en vigor por el Acta de reformas de 1847, las Bases para la Administración de la República de 1853 con normas provisionales a regir hasta la promulgación de una nueva Constitución y el Estatuto Orgánico de la República Mexicana de 1856, también provisional<sup>11</sup>.

Como nos podemos dar cuenta, México en sus inicios como un Estado independiente, tuvo muchos proyectos de ley, reformas y cambios significativos, todo esto con la finalidad de encontrar una estabilidad y organización adecuada para el mejor desarrollo tanto económico, político, jurídico y social; dentro de toda esa evolución estuvo presente la búsqueda de implantar sistemas jurídicos que velaran por los derechos y garantías de los gobernados frente a las autoridades.

### *1.1.2. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y la tesis Vallarta*

Varios juristas e investigadores han afirmado que los verdaderos inicios de la justicia contenciosa administrativa en México se dieron hasta el año 1853, y para conocer el porqué de estas afirmaciones recurriremos a los comentarios de algunos autores sobre el tema en concreto, en primer lugar tenemos la argumentación de Raúl Rodríguez quien indica que:

Ninguna de las constituciones anteriores a la actual y ni siquiera está en su contenido original contemplaron de una manera franca la posibilidad de la

---

<sup>11</sup> Kaye, Dionisio J., *Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo*, 4ª ed., México, Ed. Themis, 2011, pp. 113-114.

existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre particulares y autoridades administrativas que estuviera colocado fuera del Poder Judicial, debido al rígido principio de la división de poderes; sin embargo, existía la inquietud de lo contencioso administrativo, toda vez que se advertía la existencia de controversias que no encuadraban ni en las civiles ni en las penales previstas por la ley y que, en consecuencia requerían de una jurisdicción propia<sup>12</sup>.

Y es debido a esas inquietudes acerca de en donde ubicar lo Contencioso Administrativo dentro del Poder Judicial Federal, que Teodosio Lares creó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, también llamada Ley Lares, promulgada en el año de 1853; al respecto Gonzalo Armienta hace una breve reseña sobre la creación de ésta Ley:

Como un primer intento por legislar en materia administrativa, a mediados del siglo XIX Teodosio Lares, influido por la legislación francesa y, en especial, inspirado en la existencia del tribunal conocido como Consejo de Estado, formuló un proyecto de *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* (LACA), mismo que el Congreso de la Unión aprobó el 25 de mayo de 1853; por tal motivo se le conoció como “Ley Lares”<sup>13</sup>.

La principal inspiración de Teodosio Lares al crear la Ley del Arreglo de lo Contencioso Administrativo fue (además de la necesidad de crear un sistema jurisdiccional administrativo dentro de la Administración Pública), el Sistema de Justicia Administrativa de Francia, el cual funcionaba mediante el Consejo de Estado Francés, mismo que fungía como un Tribunal de Justicia Administrativo; a continuación Alfonso Nava describe el funcionamiento de dicho Consejo de Estado:

---

<sup>12</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2ª ed., México, Oxford University Press México, 1998, p. 265.

<sup>13</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico del procedimiento contencioso administrativo*, México, Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, 2004, p. 1.

Las sentencias que dictaba el Consejo de Estado francés, requerían para su definitividad de la posterior aprobación del Ministerio Administrativo que había dictado el acto o resolución enjuiciada, era la justicia retenida, que a nuestro parecer de hoy no se tendría por autentica justicia, se confundía juez y parte. Esta justicia recogió Lares en su Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. Creó en las dos ocasiones un Consejo de Estado, con un procedimiento abreviado y una competencia general de justicia administrativa<sup>14</sup>.

Fue de esa manera que se toma la idea del Consejo de Estado francés para crear la Ley Lares e implantar los primeros inicios de Sistemas Cuasi-Jurisdiccionales Contenciosos Administrativos en nuestro país, incluso, Deoniso Kaye plasma en su obra: Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo, los decretos con los que nace la Ley Lares, así como los artículos que describen lo que se consideraba en aquella época cuestiones administrativas:

El Decreto de Gobierno 3861, de 25 de mayo de 1853, refirió la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y el Decreto número 3862, de la misma fecha, al reglamento de la ley anterior.

Artículo 1. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2. Son cuestiones de administración, las relativas:

- I. A las obras públicas;
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración;
- III. A las rentas nacionales;
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad;

---

<sup>14</sup> Nava Negrete, Alfonso, "Setenta años del Tribunal Administrativo Federal de México", en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, (Coords.), *Contencioso administrativo culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007, pp. 237-238.

- V. A la inteligente explicación y aplicación de los actos administrativos; y
- VI. A su ejecución y cumplimiento<sup>15</sup>.

Los juristas de esa Época argumentaban que las controversias sobre asuntos contenciosos administrativos deberían ser juzgados por los tribunales federales, tal como lo instituía la constitución de 1857, donde, en dicho precepto constitucional no incluía a los tribunales administrativos; al respecto Gabriela Chaín nos comenta que:

...al parecer de los juristas de la época, resultaba imposible que a la luz de la Constitución de 1857 se pudiese instituir un tribunal en materia administrativa, más aún si se tomaba en consideración que el artículo 101, en sus tres fracciones, a la letra señalaba lo siguiente: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados. III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”<sup>16</sup>.

El precepto constitucional de esa época, otorgaba claramente la facultad de conocer sobre asuntos administrativos a los tribunales de la federación; por tanto, a pesar de las buenas intenciones que se pretendían lograr con la Ley Lares, ésta misma tuvo una vigencia muy corta, puesto que dichos juristas que estaban en desacuerdo con ella, la nombraron inconstitucional, no solo por los motivos anteriormente descritos, sino también, por violar ésta, el precepto constitucional de la separación de Poderes; a lo que a continuación Margáin Manautou argumenta:

Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla

---

<sup>15</sup> Kaye, Dionisio J., *op. cit.*, pp. 120-121.

<sup>16</sup> Chaín Castro, Gabriela María, “La justicia administrativa en México”, en Cisneros Frías, Germán *et. al.*, (Cords.), *Justicia administrativa, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, 2007, p. 97.

violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa en el Presidente de la República<sup>17</sup>.

Se encontraban en aquella época, en una situación controvertida, donde por una parte algunos apoyaban la Ley Lares con el argumento de la separación de los Tribunales Administrativos de los Tribunales Federales, y por otro lado, estaban los argumentos de la inconstitucionalidad de estos Tribunales Administrativos, puesto que constitucionalmente la facultad de resolver asuntos administrativos eran de los Tribunales Federales, así como también el argumento de la violación al precepto de la separación de poderes; ahora bien, acudiremos a la explicación que José Luis Béjar quien sostiene que dicha controversia doctrinal:

...nos lleva a hacer dos grandes distinciones en la justicia administrativa: por una parte está el sistema francés o contencioso-administrativo, cuyo origen se identifica con el *Conseil d'Etat* y *L'Arrêt Blanco* en Francia; y por otra parte, el sistema judicialista o *judicial review*, tradicional a los sistemas anglosajones de derecho. El sistema judicialista, grosso modo, implica que la solución de conflictos entre la administración pública y los administrados (que como señala Jesús González Pérez, es un concepto que debe ser rescatado), le corresponde al Poder Judicial resolverlos<sup>18</sup>.

Fueron muchas las disputas creadas como consecuencia de la tesis propuesta por el jurista Don Ignacio Vallarta, acerca de la constitucionalidad del Tribunal Administrativo propuesto en la Ley del Arreglo de lo Contencioso Administrativo, creado por Teodosio Lares, ya que imperaba en esa época el

---

<sup>17</sup> Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 3ª ed., México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1980. pp. 30-31.

<sup>18</sup> Béjar Rivera, José Luis, "El juicio ordinario administrativo y el juicio contencioso-administrativo", en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto (Cords.), *Justicia contenciosa administrativa congreso internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, p. 614.

sistema judicialista anglosajón sobre el sistema del Consejo de Estado francés; y al respecto Ortega Carreón prevé que:

El problema de constitucionalidad de los tribunales administrativos radicaba en el criterio que venía sustentando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basado en la tesis del emitente jurista del siglo pasado, Don Ignacio Vallarta, en el sentido de que no existiría excepción al principio de división de poderes consagrado en el artículo 50 de la Constitución de 1857 y su correlativo al 49 de la Constitución de 1917...“no podrán reunirse dos o más poderes el Legislativo y el Judicial en una sola persona o corporación”<sup>19</sup>.

Y como consecuencia de la controversial inconstitucionalidad de la Ley del Arreglo para lo Contencioso Administrativo (argumentando que se reunían dos Poderes, Ejecutivo y Judicial, en un solo Tribunal), el jurista Don Ignacio Vallarta, declaró inconstitucional la Ley Lares dejándola sin efectos; ampliándonos un poco más en el tema, Gonzalo Armienta manifiesta que:

Declara inconstitucional la LACA con fundamento en la frac. I del art. 97 de la Constitución de 1857, la justicia administrativa quedó a cargo del los Tribunales de la Federación, los que conocían de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. Este criterio se aplicó mediante el *Código Federal de Procedimientos Civiles* tanto de 1897 como 1908, que regulaban algunos procedimientos en los juicios seguidos contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes<sup>20</sup>.

La Ley Lares quedó derogada por motivo de ir en contra de tres artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, del artículo 50: el cual establecía la división de poderes, y de los artículos 97 y 101 en sus tres fracciones, mismos que dotaban de facultades a los Tribunales Federales para

---

<sup>19</sup> Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho procesal fiscal*, México, Ed. Porrúa, 2007, p. 156.

<sup>20</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, p. 5.

conocer de controversias administrativas. De esta manera fue como los juristas lograron la estabilidad y orden constitucional sobre la disputa de la unión de dos ó más poderes en una sola persona u organismos, y sobre el establecimiento del sistema judicialista; pero por otro lado, México tuvo un retroceso en el ámbito contencioso administrativo delegando la facultad de conocimiento de asuntos contenciosos administrativos a los juzgados civiles.

### *1.1.3. Ley de la Tesorería de la Federación*

El 10 de febrero de 1927, ocurrió otro antecedente importante sobre lo Contencioso Administrativo en México, el cual es importante hacer mención, y éste fue, la creación de la Ley de la Tesorería de la Federación, misma que fue promulgada durante la ya vigente Constitución de 1917; en relación a esta Ley de Tesorería Manuel Espinoza relata que:

Ya en vigencia la Constitución Federal de 1917, en 1924, se crea la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, la cual subsistió en la Ley de Impuestos Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925. Consecutivamente, el 10 de febrero de 1927, se publica la Ley de la Tesorería de la Federación, que contemplaba un juicio de oposición del que conocían los juzgados de distrito y que, en acatamiento del principio de definitividad, debía agotarse previo a la interposición del juicio de garantías<sup>21</sup>.

La Ley de la Tesorería de la Federación, fue creada con la intención de poner a disposición de los particulares un medio de defensa contra las autoridades fiscales, éste mismo debía de agotarse antes de acudir al juicio de garantías (juicio de amparo), en ésta razón, los particulares tenían a su favor una instancia más; además, en el año de 1932 surgió la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, sobre la cual, Vásquez Alfaro declara lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Lucero Espinoza, Manuel, *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 17.

En dicho ordenamiento, de fecha 30 de diciembre de 1932 (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1932), subsistieron los juicios sumarios de oposición. Según la citada Ley Orgánica, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución establecido en la misma. Los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales, y dicha oposición se sustanciaba en juicio sumario conforme al articulado de la ley que comentamos y de acuerdo con los artículos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>22</sup>.

Los juicios de oposición representaban para los contribuyentes, los medios de defensa para impugnar los actos de ejecución que la autoridad administrativa les imputaba, sin necesidad de acudir a un juicio de amparo puesto que previamente debían agotar la instancia en los juicios ordinarios; sin embargo, los juicios de oposición comenzaron a ser deficientes para la resolución de los conflictos entre la Hacienda Pública y los contribuyentes; para conocer más sobre el tema, haremos mención al comentario que Emilio Margáin realiza al respecto:

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la Hacienda Pública Mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción, etc.<sup>23</sup>.

Como se comentó en líneas anteriores, este tipo de juicios ordinarios fueron deficientes, ya que el solo hecho de que los Agentes del Ministerio Público no

---

<sup>22</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pp. 144-145.

<sup>23</sup> Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, p. 31.

tuvieran la comunicación oportuna con las autoridades fiscales para informar acerca de las garantías de interés fiscal otorgadas a los contribuyentes en dicho juicio, las autoridades fiscales seguían ejerciendo sus actos de ejecución lo que provocaba que los contribuyentes perdieran el interés en interponer éste juicio, mismo que a pesar de esas deficiencias también era demasiado largo.

## *1.2. El Tribunal Fiscal de la Federación de 1936*

### *1.2.1. Ley de Justicia Fiscal del 1936*

Después de los intentos de crear un adecuado Sistema de Justicia Fiscal y Administrativa efectiva en México con la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927, llega unos años más tarde, la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y con ella se crea el primer Tribunal Fiscal de justicia delegada. En concordancia con lo anterior, Montes de Oca manifiesta que: “El 1º de enero de 1937 nace de manera formal la justicia administrativa en nuestro país, cuando entra en vigor la Ley de Justicia Fiscal y se inician las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación”<sup>24</sup>. Ahora bien, indagaremos en los criterios de Tinajero Guerrero y Quijano Méndez, expuestos en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa en el LX aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, acerca de ésta Ley de Justicia Fiscal:

El primer paso, firme, seguro, que se ha dilatado hasta los días actuales, que cumple 60 años, fue dado en nuestro siglo, al expedir el 27 de agosto de 1936 el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial el 31 de agosto de ese año, que entro en vigor el 19 de enero de 1937. A esta Ley se debe la creación del

---

<sup>24</sup> Rivera Montes de Oca, Luis, “Estructura y organización de los órganos de justicia contenciosa administrativa”, en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto (Coords.), *Justicia contenciosa administrativa congreso internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013, p. 638.

Tribunal Fiscal de la Federación y la implantación con él del sistema francés de tribunales administrativos<sup>25</sup>.

Podemos afirmar que con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación y se implanta de nuevo en nuestro país el Sistema Judicial Contencioso Administrativo francés, mismo que fue criticado de inconstitucional cuando se implantó con la Ley Lares de 1853. De igual manera, Avelino Toscano manifiesta que: "...el Tribunal Fiscal de la Federación, nace con una competencia estrictamente fiscal, la cual se depositaba anteriormente en el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, pasado al naciente tribunal los asuntos pendientes de resolución ante aquellos Órganos que fueron suprimidos..."<sup>26</sup>.

Tenemos entonces, que antes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, todos los asuntos fiscales se ventilaban ante el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, y que al momento de entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal y empezar a funcionar el Tribunal Fiscal de la Federación, los asuntos fiscales pendientes de resolver por los Organismos ya suprimidos, se trasladaron al nuevo tribunal para ser resueltos por éste mismo.

Al respecto Rodríguez Lobato manifiesta que: "Inicialmente, el Tribunal Fiscal de la Federación se estableció con competencia exclusiva sobre materia fiscal, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativa"<sup>27</sup>. Como bien se sabe, aunque el Tribunal Fiscal de la Federación inició conociendo de asuntos fiscales, poco a poco se le agregaron facultades para conocer de temas administrativos, pues si bien, desde tiempos muy remotos se ha buscado crear un Sistema de jurisdicción no solo en materia fiscal, sino también

---

<sup>25</sup> Tinajero Guerrero, J. Manuel Antonio y Quijano Méndez, Manuel, "Presentación sobre los tribunales contencioso administrativo de América Latina y España", en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, 1997, pp. 235-236.

<sup>26</sup> Toscano Toscano, Avelino, "Algunas reflexiones en torno a la vida institucional del Tribunal Fiscal de la Federación", *Revista Responsa*, México, núm. 09, marzo de 1997, p. 3.

<sup>27</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 266.

administrativo, con la finalidad de abarcar todas las controversias que se puedan suscitar por los actos de la administración pública.

De acuerdo a lo anterior y siguiendo esta misma línea de planteamiento, haremos alusión nuevamente al comentario de Avelino Toscano, quien opina que: “El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como un Tribunal de justicia delegada, no retenida, en virtud de que sus fallos, tan solo de nulidad, eran dictados en representación del Ejecutivo de la Unión e independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”<sup>28</sup>, y así como después de muchos intentos por buscar la constitucionalidad de los Tribunales Fiscales y Administrativos, se deja de lado la justicia retenida para empezar a ejercer como justicia delegada. Aunando un poco acerca de las críticas de inconstitucional que el Tribunal Fiscal de la Federación pudo tener, analizaremos el comentario de Raúl Rodríguez, quien nos dice:

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación resurgieron las tesis que sostenían que los tribunales administrativos como éste eran anticonstitucionales, toda vez que no estaban previstos por el artículo 104 de la Ley Fundamental mexicana. Sin embargo, por decreto del 16 de Diciembre de 1946 la fracción I del mencionado artículo 104 constitucional fue adicionada con un segundo párrafo en el cual se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos que estén dotadas de plena autonomía para dictar sus fallos, a partir de entonces el problema ha quedado definitivamente resuelto<sup>29</sup>.

Con lo citado anteriormente, entendemos que para poder erradicar cualquier crítica u opinión acerca de la inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, fue necesario reformar ciertos artículos de la Constitución,

---

<sup>28</sup> Toscano Toscano, Avelino, *op. cit.*, p. 3.

<sup>29</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 266.

agregándoles preceptos que dotaran de constitucionalidad a dicho Tribunal Fiscal, aunado a lo anterior, Gabino Fraga precisa que:

Para establecer el Tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales, y de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley, se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia<sup>30</sup>.

Podemos concluir que la Ley de Justicia Fiscal, enmarcó un gran avance en sus intentos por reforzar los Sistemas Jurisdiccionales Contenciosos Administrativos en nuestro país, puesto que gracias a esta Ley y a las reformas constitucionales que se realizaron, se pudo crear el Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que ejerce por primera vez justicia delegada y no retenida. Para finalizar éste subtema acudiremos a la observación del autor Carlos Alberto Ortega, quien manifiesta lo siguiente: “Consideremos que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue acertada al fundar un órgano especializado e integrado por Magistrados sometidos solo a la Ley y no a las decisiones y criterios de las autoridades administrativas; y que además se avocara al estudio de asuntos contenciosos administrativos”<sup>31</sup>. Y con este comentario final, hacemos de nuevo hincapié el buen acierto de crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo con justicia delegada donde las autoridades que emitieron el acto que se pretende impugnar, no tienen intervención alguna en las resoluciones de dichas controversias.

### *1.2.2. Código Fiscal de la Federación de 1938 y las Reformas de 1946*

Posteriormente, dos años después de la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal con la que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y como consecuencia de la búsqueda de mejorar las condiciones de impartición de

---

<sup>30</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 458.

<sup>31</sup> Ortega Carreón, Carlos Alberto, *op. cit.*, p. 166.

Justicia Fiscal y Administrativa en México, entró en vigor la normativa del Código Fiscal de la Federación en 1938; a lo que Castañeda y Cedillo afirman que:

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que a partir del 1º de enero de 1939 entro en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió las características del procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, incorporando, además, lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, las infracciones y las sanciones<sup>32</sup>.

Esto nos da a entender que el Código Fiscal de la Federación de 1938, fue un ordenamiento que incluía básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal, la cual se abrogó al entrar en vigor este Código en mención, por tanto, no cambio la estructura, ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, asimismo, J. Luis Vásquez declara que en ése nuevo Código Fiscal:

Se mantuvo la integración del Tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal. El Tribunal contaba con quince magistrados divididos en cinco salas, cada una de las cuales se componía de tres magistrados, y también podía funcionar en pleno. Dicha integración permaneció hasta la reforma de 28 de diciembre de 1946, en la que se amplió el número de magistrados a veintiuno y el de las salas a siete. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967<sup>33</sup>.

Como ya mencionamos anteriormente, el Código Fiscal de la Federación, al entrar en vigor y suplir la Ley de Justicia Fiscal en nuestra legislación, no afecto la estructura ni competencia del Tribunal Fiscal, pero con él tiempo, se fue reformando y adicionando importantes cambios en su estructura con la finalidad de ampliar la eficiencia de dicho tribunal; en tal sentido, García Cáceres, destaca:

---

<sup>32</sup> Castañeda Rivas, Cesar y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 52.

<sup>33</sup> Vásquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 147.

En 1965, se otorgaron al Tribunal tres nuevas atribuciones para poder resolver respecto de juicios intentados en contra de las siguientes resoluciones: Las dictadas por autoridades dependientes del Ejecutivo Federal que fincaran responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos no delictuosos<sup>34</sup>.

Tanto la Ley de Justicia Fiscal como el Código Fiscal de la Federación, enmarcaban principalmente a un Tribunal de justicia fiscal, más que de justicia administrativa, y es así como con las consecuentes reformas, que se le fueron adicionando facultades para resolver asuntos y controversias en materia de responsabilidades en contra de funcionarios y empleados tanto de la Federación como del Distrito Federal, otorgando de esta manera facultades en materia administrativa al Tribunal Fiscal de la Federación; igualmente, siguiendo éste misma reflexión Jesús González y José Vásquez, relatan que:

En 1939, en una obra ya clásica del derecho administrativo, el maestro Antonio Carrillo Flores se planteaba la magna cuestión de la organización de la justicia administrativa en México. Con una honda preocupación por la defensa jurídica de los particulares ante una administración en incesante e impresionante incremento, que invadía todas las esferas de la realidad social, trataba de sentar las bases de un sistema jurisdiccional que, con independencia del amparo, hiciera realidad la sumisión de la administración al derecho y que constituyera una garantía eficaz de los derechos e intereses legítimos de los administrados<sup>35</sup>.

Este relato, nos hace razonar, como fue que la preocupación de varios juristas y estudiosos del derecho por defender las garantías de los particulares frente a las autoridades, provocó la necesidad de mejorar la jurisdicción

---

<sup>34</sup>García Cáceres, Jorge Alberto, "Competencia de la jurisdicción administrativa en México", en Instituto Nacional de Administración Pública, *Lo contencioso administrativo México Francia, memoria del seminario internacional 1999*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001, p. 202.

<sup>35</sup> González Pérez, Jesús y Vásquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo federal*, México, Ed. Porrúa, 2007, p. 11.

contenciosa administrativa, y por lo que se empezaron a generar reformas importantes para ampliar las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación.

### 1.2.3. Código Fiscal de la Federación de 1966

Conforme a lo expresado en párrafos anteriores, la Justicia Contenciosa Administrativa en México se encontraba en constante evolución, reformándose para conseguir la mayor eficiencia y eficacia en la impartición de justicia fiscal y administrativa, y su vez obtener una adecuada tutela de los derechos de los gobernados.

El autor Vásquez Alfaro señala otra reforma que el sistema judicial fiscal sufrió en esa época: “El primero de abril de 1967 entraron en vigor dos ordenamientos: El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 del mismo mes y año”<sup>36</sup>. Esta vez no sólo se reformó el Código Fiscal de la Federación, sino que también se creó una Ley Orgánica para el Tribunal Fiscal de la Federación; y para conocer más acerca de esas reformas, consultaremos a Sonia Venegas, quien apunta que:

Derivado de la Ley de Justicia Fiscal nace el Código Fiscal de la Federación, el 1° de enero de 1939, sin mayor contenido que lo recogido por dicha ley. El mencionado código tuvo vigencia de aproximadamente 28 años, ya que el 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Fiscal de la Federación, siendo consecuencia directa de las recomendaciones en materia tributaria formuladas por la Organización de Estados Americanos y el Banco Iberoamericano de Desarrollo, organismos que pretendían la evolución de los países latinoamericano en su legislación tributaria con el fin de mejorar su recaudación<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Vásquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 148.

<sup>37</sup> Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho fiscal*, México, D.F., Oxford University Press México, 2010, p. 664.

Cabe reflexionar que otro motivo impulsor para las reformas de justicia fiscal que se empezaron a generar, fue la presión de organismos internacionales, sin embargo, aún con todas esas reformas, existían críticas de inconstitucionalidad hacia el Tribunal Fiscal de la Federación, asunto que fue resuelto según lo declara María Chaín al decir que:

“...no es sino hasta octubre de 1968, con la reforma a la fracción I del artículo 104, que se despejan todas las dudas en cuanto a la constitucionalidad o no del Tribunal Fiscal de la Federación, pues se adiciona un segundo párrafo a la mencionada fracción, al tenor siguiente: Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...<sup>38</sup> .

Con esta reforma al artículo 104 constitucional se dejan atrás definitivamente todas las dudas de inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación; en el mismo tenor de ideas, Gonzalo Armienta H. manifiesta que: “En 1978 se emite la nueva *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*, en la que se prevé la reorganización del tribunal y se crean salas regionales y la sala superior, cuya diferencia radicaba fundamentalmente en la cuantía del asunto a resolver; incluso, se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la sala superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las salas regionales.”<sup>39</sup>

Vemos que con la reforma de 1978, se le conceden facultades a la Sala Superior para revisar los fallos que las Salas Regionales emitan, por tanto, era un recurso al que podían acceder los particulares para impugnar dichos fallos, de esta manera, el amparo ya no sería la única instancia a recurrir por parte de los

---

<sup>38</sup> Chaín Castro, Gabriela María, *op. cit.* p. 99.

<sup>39</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.*, p. 8.

agraviados; de igual forma, Jorge Alberto García C. expone acerca de la nueva organización y distribución que el Tribunal Fiscal de la Federación obtuvo ante la reforma mencionada: “En 1978, para hacer posible la desconcentración del Tribunal Fiscal, se crean la Sala Superior, once regiones y, en una primera etapa, seis Salas Regionales en el área metropolitana, mismas que tuvieron su sede en el Distrito Federal, con jurisdicción transitoria en toda la República”<sup>40</sup>. Con dicha reforma se crean Salas Regionales, con la finalidad de atender mejor los asuntos a su cargo y a su vez para una mejor distribución de justicia fiscal y administrativa; ahora bien, Rodríguez Lobato nos ofrece una explicación sobre la distribución de dichas Salas Regionales:

- a) Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. La Sala Regional tiene su sede en Ciudad Obregón, Sonora.
- b) Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas. La Sala Regional tiene su sede en Torreón, Coahuila.
- c) Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas. La Sala Regional tiene su sede en Monterrey, Nuevo León.
- d) De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit. La Sala Regional tiene su sede en Guadalajara, Jalisco.
- e) Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí. La Sala Regional tiene su sede en Celaya, Guanajuato.
- f) De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México. La Sala Regional tiene su sede en Tlalnepantla, México.
- g) Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla Veracruz. La Sala Regional tiene su sede en Puebla, Puebla.
- h) Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos. La Sala Regional tiene su sede en Cuernavaca, Morelos<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> García Cáceres, Jorge Alberto, *op. cit.*, p. 209.

<sup>41</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, p. 267.

Esta división del Tribunal Fiscal de la Federación en Salas Regionales ubicadas en prácticamente todo el territorio nacional, fueron de mucha ayuda, puesto que se delegaron los asuntos por territorios, lo que consistía, menor carga de trabajo, mayor agilidad en la resoluciones de las controversias y lo más importante, la descentralización del poder en una sola sala; para concluir con este subtema atenderemos la opinión de Manuel Lucero acerca de la reforma constitucional que dio aún más fuerza al Tribunal Fiscal de la Federación:

...con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de los contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones<sup>42</sup>.

Es de esa manera en como todo un proceso de reformas en busca de la constitucionalidad de los Tribunales Contenciosos Administrativos culmina con la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; actualmente la constitucionalidad de dicho Tribunal ya no se discute mas.

#### *1.2.4. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996*

Iniciaremos a abordar éste subtema con las palabras que expresó Jorge A. Castañeda acerca de su experiencia como Magistrado de la Sala Regional del Noroeste del aquel entonces Tribunal Fiscal de la Federación, las que expresaron: “Si tuviese que caracterizar la labor del Tribunal Fiscal con tres palabras, estas

---

<sup>42</sup> Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit.*, p. 23.

serían: honestidad, autonomía y especialización, en ese orden de importancia. Cualquiera que haya tenido algún vínculo con la institución, por ligero que este hubiese sido, estará de acuerdo conmigo”<sup>43</sup>, ese comentario tan significativo, nos da a saber que dichas palabras que describen al Tribunal Fiscal de la Federación, son el resultado de años de trabajo y propuestas para llegar a lo que hasta ese momento era el tribunal; ahora bien, nos remitiremos a conocer el antecedente de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y para eso Avelino Toscano reseña que:

El 15 de diciembre de 1995, se publicaron las reformas al Código Fiscal de la Federación y la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigentes a partir del 1o. de enero de 1996. De trascendental importancia las reformas a estos ordenamientos, ya que de nueva cuenta se otorga a este Órgano Colegiado la posibilidad de revisar en segunda instancia a través del recurso de apelación, los fallos emitidos por las diversas Salas Regionales que integran el Tribunal. La estructura del Tribunal Fiscal se modificó, ya que para agilizar la tramitación y resolución de este recurso la Sala Superior funcionará en dos secciones, integrada cada una de ellas por cinco Magistrados<sup>44</sup>.

Como se analizó, en esta Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se le otorgó la facultad de conocer en segunda instancia sobre el recurso de apelación, y por otro lado se modificó la estructura del Tribunal, dividiendo a la Sala Superior en dos secciones; a continuación, concurremos a Guerrero y Quijano, quienes explican más a detalle la modificación en la integración que el Tribunal Fiscal de la Federación tuvo con la expedición de la Ley Orgánica:

El Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra integrado por una Sala Superior, de entre cuyos miembros se elige al Presidente del propio Tribunal y Salas Regionales, que actualmente funcionan en 11 regiones en que se

---

<sup>43</sup> Castañeda González, Jorge A., “La experiencia de una sala regional del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Lecturas Jurídicas*, México, época II, año II, vol. VII, núm. 7, junio 1998, p. 99.

<sup>44</sup> Toscano Toscano, Avelino, *op. cit.*, p. 7.

divide el territorio Nacional para el efecto. El Presidente de la República con aprobación del Senado, nombrará a los Magistrados del Tribunal para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. Los Magistrados del Tribunal durarán 6 años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término del citado período, los Magistrados de la Sala Superior podrán ser designados nuevamente por única vez, por un período de 9 años. Los Magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo período de 6 años, al final de éste período; si fuesen designados nuevamente, serán inamovibles<sup>45</sup>.

Por tanto, tenemos que es el propio Presidente de la República con aprobación del Senado, quienes nombraban a los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y estos duraban en su cargo 6 años; haciendo un breve hincapié a la parte donde los autores expresan que los Magistrados de las Salas Regionales en caso de ser designados en sus puestos por tercera ocasión, estos mismos serán inamovibles, desde nuestro punto de vista, el mantener tantos años en su puesto a los Magistrados, tiene dos connotaciones, por un lado, es favorable porque tendrían experiencia y especialidad a la hora de emitir sus fallos, pero por otro lado, al ser inamovibles podrían volverse burócratas obsoletos y corruptos; Centrándonos un poco en la integración de las Salas Regionales, Lucero Espinoza describe la distribución que estas salas tenían en esa época:

Existen 12 zonas o regiones, con un total de 18 Salas Regionales, en virtud de que la zona metropolitana cuenta con seis salas, la regional Hidalgo México con dos, y las demás con una sala cada una. Las regiones en que se ubican las salas son:

1. Noroeste, con sede en Ciudad Obregón, Son. y jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

---

<sup>45</sup> Tinajero Guerrero y Quijano Méndez, *op. cit.*, pp. 253-254.

2. Noreste, con sede en Monterrey, N. L. y jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
3. Norte-Centro, con sede en Torreón, Coah. y jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
4. Centro, con sede en Celaya, Gto. y jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Querétaro.
5. Morelos, con sede en Cuernavaca, Mor. y jurisdicción en el Estado de Morelos.
6. Guerrero, con sede en Acapulco, Gro. y jurisdicción en el Estado de Guerrero.
7. Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Méx. y jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México.
8. Golfo-Centro, con sede en Puebla, Pue. y jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
9. Occidente, con sede en Guadalajara, Jal. y jurisdicción en los Estados de Jalisco, Nayarit, Colima y Aguascalientes.
10. Sureste, con sede en Oaxaca, Oax. y jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
11. Peninsular, con sede en Mérida, Yuc. y jurisdicción en los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán.
12. Metropolitana, con sede en el Distrito Federal y jurisdicción en la propia entidad<sup>46</sup>.

Queda claro que para el año 1996 existían 12 zonas en toda la República mexicana, con un total de 18 salas regionales; asimismo, el citado autor argumenta que: “La competencia de las salas regionales se encuentra establecida en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el artículo 24 señala la competencia en razón del territorio, por lo que se deduce que las Salas Regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio”<sup>47</sup>. Es así como el Tribunal Fiscal de la Federación por medio de su Ley Orgánica,

---

<sup>46</sup> Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 28.

delega y distribuye la facultad para administrar justicia fiscal y administrativa por medio de Salas Regionales, las cuales tiene su competencia en función a su territorio; por último, damos fin a la argumentación de este subtema con el comentario que Ibarra Gil expresó acerca del Tribunal Fiscal de la Federación en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa que se llevó a cabo en Querétaro en el año de 1997, donde se celebró el 60 Aniversario de dicho Tribunal:

Queda a juicio de la historia, de la Justicia y del Derecho Mexicano, y de las nuevas generaciones de abogados, valorar si en estos 60 años de la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, el esfuerzo de los Magistrados fundadores, de quienes los siguieron, de los actuales, y de todo el personal profesional y administrativo, ha consistido sólo en poner una piedra sobre otra, o bien, en construir una catedral<sup>48</sup>.

Esas fueron palabras del Magistrado Ibarra con las que concluyó su participación en dicho Congreso Internacional, y con ellas trato de expresar los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál es la visión que tienen sobre la transformación que el Tribunal Fiscal de la Federación ha tenido? ¿Acaso solo han estado haciendo una reforma sobre otra para ir acomodándose a las necesidades del día a día o están construyendo una verdadera justicia fiscal y administrativa para México? Creemos que todo se reduce a la perspectiva que se le quiera dar, los fundadores optimistas dirán que sus propuestas y esfuerzos están siendo fructíferos, sin embargo habrá quienes no estén de acuerdo.

### *1.3. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1996, tuvo una corta duración pues a pocos años de su expedición y vigencia fue modificada por una serie de reformas que dieron un giro en la organización, estructura y competencia

---

<sup>48</sup> Ibarra Gil, Rafael, "Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación", en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1997, p. 25.

del Tribunal Fiscal de la Federación; en menester a lo anterior Narciso Sánchez Gómez establece que:

En nuestro país, el Tribunal Fiscal de la Federación ha cambiado de nombre, por reformas y adiciones que se le hicieron a la Ley Orgánica respectiva, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, para entrar en vigor el 1º de enero de 2001, llamándose “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, en consecuencia esa nueva denominación se hace propia para todos los ordenamientos legales que se ocupan de regular la organización, competencia y procedimiento ante el mismo organismo jurisdiccional<sup>49</sup>.

Al respecto tenemos que una de las cuestiones que más impacto con éstas reformas fue el cambio de denominación del tribunal, que como ya lo mencionó el citado autor, cambió de ser Tribunal Fiscal de la Federación a ser un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es de obvia observación que el cambio de nombre implica agregar facultades para conocer no solo en materia de Justicia Fiscal sino también ser un Tribunal de Justicia Administrativa en toda la extensión de la palabra; en este sentido Jesús Eduardo Sánchez L. concibe que dentro de las reformas realizadas a dicha Ley Orgánica: “...es de destacar que el título VI del Código Fiscal de la Federación cambió de denominación a “Del juicio Contencioso Administrativo” y el nombre del Tribunal Fiscal de la Federación cambia a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”<sup>50</sup>. Esto es, también el cambio de nombre del título VI del Código Fiscal de la Federación se caracterizó con la palabra “Administrativo”, pues ahora los juicios que atiende el Tribunal en mención también son de asuntos administrativos, aunque anteriormente al Tribunal Fiscal de la Federación se le fueron agregando facultades para conocer de asuntos administrativos, mismos que no estaban plasmados en sus ordenamientos de manera clara y precisa.

---

<sup>49</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 620-621.

<sup>50</sup> Sánchez López, Jesús Eduardo, *op. cit.*, p. 7-8.

### 1.3.1. Legislación que lo regulaba

Como ya se mencionó anteriormente, para lograr subsanar por completo el problema de la inconstitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; se necesitó reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción XXIX inciso H, mismo que a la letra disponía (antes de la reforma de mayo del 2015):

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares...

Con ésta reforma quedó señalada y aclarada la constitucionalidad de éste Tribunal al quedar expresamente plasmado dentro de nuestra Carta Magna; en este mismo contexto Ángel Juárez Cacho nos advirtió que el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenía: "...competencia como tribunal de mera anulación o de plena jurisdicción conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución"<sup>51</sup>. Como consecuencias de la reforma constitucional se crearon y modificaron otras legislaciones; y en relación a esas reformas Montes de Oca opinó dentro de su participación en el Congreso Internacional de Justicia Contenciosa Administrativa, lo siguiente:

La evolución del Tribunal Fiscal de la Federación culminó con su transformación en el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: su organización, funcionamiento y las fases del proceso administrativo se regulaban anteriormente por el Código Fiscal de la Federación; en la actualidad se rigen por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1o. de enero de 2006, así

---

<sup>51</sup> Juárez Cacho, Ángel, *El juicio contencioso administrativo federal y la defensa fiscal en la jurisprudencia el trámite del nuevo juicio en línea*, México., Editorial Raúl Juárez Carro, 2010, p. 11.

como por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007<sup>52</sup>.

Como claramente lo mencionó el autor, las modificaciones fueron que el procedimiento contencioso administrativo ya no fue regulado por el Código Fiscal de la Federación, ahora es regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007; asimismo, después de dichas reformas se fue agregando normatividad a dicho tribunal y entre ellas se destacan las siguientes:

- Marco Constitucional
  - Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Legislación y Reglamentación
  - Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
  - Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
  - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
  - Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Reglamentos Internos
  - Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
  - Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dar cumplimiento al artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>53</sup>.

De igual manera contaba con normatividad interna en materia de Ética, de Igualdad de Género, otras disposiciones Administrativas, Acuerdos, Junta de

---

<sup>52</sup> Montes de Oca, Luis Rivera, *op. cit.*, p. 640.

<sup>53</sup> Véase en página web:

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_LEGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/2\\_LOTFJFA.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_LEGISLACION_Y_REGLAMENTACION/2_LOTFJFA.pdf), consultado al 03 de junio del 2016.

Gobierno y Administración Generales y Especiales<sup>54</sup>. Del mismo modo, Narciso Sánchez en su obra Derecho Fiscal Mexicano concibe que: "...a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Civiles, siempre y cuando sus normas no contravengan el procedimiento contencioso administrativo respectivo, tal como se ordena en el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo...<sup>55</sup>. Como se señala, a falta de disposición expresa por parte de dicho ordenamiento, se aplicaban los términos que el Código de Procedimientos Civiles indica, tal como aún se viene desarrollando.

### *1.3.2. Competencia y Organización del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

Anteriormente, hablamos acerca de la evolución y transformación por la que transcurrió el Tribunal Fiscal de la Federación para pasar a ser el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y observamos que con ello se modificó su normatividad, tanto el Código Fiscal de la Federación, como su Ley Orgánica, la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, su reglamento interno y otras más que se le han ido agregando, pero el cambio en su normatividad trajo consigo cambios en su competencia y organización; a continuación acudiremos al argumento de Sánchez Gómez al respecto de la competencia en materia administrativa con la que contaba el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Aunque originalmente dichos organismos jurisdiccionales comenzaron a conocer de conflictos fiscales suscitados entre los particulares y la Administración Pública, su competencia se ha ido ampliando paulatinamente para atender toda clase de controversias administrativas; así mismo sus resoluciones ha cambiado de simple anulación a lo que se conoce como de

---

<sup>54</sup>Véase en página web: <http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/marco-normativo-footer-3>, consultado al 03 de junio del 2016.

<sup>55</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 621.

plena jurisdicción, ya que sus sentencias han pasado de su sentido declarativo a ser de condena<sup>56</sup>.

Desde años atrás, cuando aún era Tribunal Fiscal de la Federación, poco a poco se le fue concediendo la facultad de conocer de asuntos en materia administrativa, pero no fue sino hasta con la reforma constitucional del año 2000 que Tribunal comenzó a tener facultad para resolver asuntos en materia tanto fiscal como administrativa, emitiendo fallos con plena jurisdicción; si bien, ahora atenderemos al artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual indica:

ARTÍCULO 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores; las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten en

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 619.

materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales; las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo; las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias; las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general,

diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Como se puede observar al analizar el artículo 14 de la Ley Orgánica en comento, el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contaba con facultades para conocer y resolver, no solamente de asuntos en materia fiscal, sino también, de toda clase de asuntos administrativos; de igual forma, el artículo 15 de dicha Ley señala que:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De modo que, al tribunal en mención se le facultó para conocer acerca de los asuntos en contra de los fallos y sentencias definitivas en las que les impongan sanciones a los servidores públicos, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en este mismo orden de ideas, Armienta Calderón y Armienta Hernández aseguran que:

A pesar de que el precepto de la Ley, se haya dejado a la libre elección del particular acudir a la instancia jurisdiccional que considere más apropiada, es menester comentar que al Tribunal Federal de la Justicia Fiscal y Administrativa se le ha dotado de facultades para conocer de dichos asuntos,

pues basta echar un vistazo a la fracción IV del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos, para percatarnos de que efectivamente puede este órgano jurisdiccionalmente conocer tales cuestiones...<sup>57</sup>.

Con la opinión que anteriormente hemos analizado y con la consulta de la fracción IV del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>58</sup>, damos por sustentado que desde que el Tribunal Fiscal de la Federación se convirtió en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le facultó para conocer jurisdiccionalmente de esos asuntos.

En contraste, conoceremos ahora la organización e integración de dicho Tribunal, y para ellos analizaremos el artículo segundo de la entonces Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual señalaba: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por: La Sala Superior; las Salas Regionales, que podrán tener el carácter de Salas Especializadas o Auxiliares, y la Junta de Gobierno y Administración”. Para una mejor distribución de justicia fiscal y administrativa como ya se mencionó en temas pasados, el tribunal se dividió en una Sala Superior y Salas Regionales mismas que fueron creciendo en número, para ir cubriendo las necesidades de demanda por parte de los usuarios.

Al respecto Sonia Venegas Álvarez apunta que: “La Sala Superior está ubicada en el Distrito Federal y las Salas Regionales están distribuidas a lo largo del territorio nacional. De acuerdo con el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>59</sup>. En virtud de ello, analizaremos los artículos 31, 32 y 33 de la entonces Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales señalaban lo siguiente:

---

<sup>57</sup> Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, *El proceso contencioso administrativo en México*, México, Ed. Porrúa, 2011, p. 332.

<sup>58</sup> Véase en página web [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo5.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo5.pdf), consultado al 04 de junio del 2016.

<sup>59</sup> Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, p. 670.

Artículo 31. El Tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres Magistrados cada una. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en los artículos 14 y 15 de esta Ley, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior...

Artículo 32. Para los efectos del artículo 31 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal...

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

Puntualizando un poco el comentario de Sonia Venegas y los preceptos de los artículos que mencionamos anteriormente, el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dividía en Salas Regionales, mismas que estaban distribuidas por todo el territorio nacional, dichos territorios se limitarían territorialmente conforme al Reglamento Interior de dicho Tribunal en mención y estaban facultadas para conocer sobre cuestiones señaladas en los artículos 14 y 15 de la entonces Ley Orgánica que estamos tratando, mismos que ya se analizaron con anterioridad en éste tema, asimismo, las Salas Regionales estaban integradas por tres magistrados cada una, ahora bien, en atención a la división territorial de las Salas Regionales, pasaremos a analizar el artículo 21 del entonces Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la letra establecía:

Artículo 21.- En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:

- I. Región del Noroeste I: Dos Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Noroeste I” y “Segunda Sala Regional del Noroeste I”, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;
- II. Región del Noroeste II: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Noroeste II”, con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Noroeste III”, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;
- IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Norte-Centro I”, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V. Región del Norte-Centro II: Dos Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Norte-Centro II” y “Segunda Sala Regional del Norte-Centro II”, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;
- VI. Región del Noreste: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional del Noreste”, “Segunda Sala Regional del Noreste”, y “Tercera Sala Regional del Noreste”, todas con sede en San Pedro Garza García, Nuevo León;
- VII. Región de Occidente: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional de Occidente”, “Segunda Sala Regional de Occidente” y “Tercera Sala Regional de Occidente”, todas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- VIII. Región del Centro I: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Centro I”, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;
- IX. Región del Centro II: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Centro II”, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;
- X. Región del Centro III: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Centro III”, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;
- XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional Hidalgo-México”, “Segunda Sala Regional Hidalgo-México” y

- “Tercera Sala Regional Hidalgo-México”, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;
- XII. Región de Oriente: Una Sala que se denominará, “Sala Regional de Oriente” con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;
- XIII. Región del Golfo: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Golfo”, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;
- XIV. Región del Pacífico: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Pacífico”, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;
- XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Sureste”, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;
- XVI. Región Peninsular: Una Sala que se denominará “Sala Regional Peninsular”, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;
- XVII. Región Metropolitana: Once Salas que se denominarán, “Primera Sala Regional Metropolitana”, “Segunda Sala Regional Metropolitana”, “Tercera Sala Regional Metropolitana”, “Cuarta Sala Regional Metropolitana”, “Quinta Sala Regional Metropolitana”, “Sexta Sala Regional Metropolitana”, “Séptima Sala Regional Metropolitana”, “Octava Sala Regional Metropolitana”, “Novena Sala Regional Metropolitana”, “Décima Sala Regional Metropolitana” y “Décimo Primera Sala Regional Metropolitana”, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;
- XVIII. Región del Golfo-Norte: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Golfo-Norte”, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;
- XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala que se denominará “Sala Regional Chiapas-Tabasco”, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;
- XX. Región del Caribe: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Caribe”, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, y Región del Pacífico-Centro: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Pacífico-Centro”, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

- XXI. Región del Norte-Centro III: una Sala que se denominará “Sala Regional del Norte-Centro III”, con sede en la ciudad de Victoria de Durango, Estado de Durango.”
- XXII. Región del Norte-Centro IV: una Sala que se denominará “Sala Regional del Norte-Centro IV”, con sede en la ciudad de Zacatecas, Estado de Zacatecas.

Como se analiza, anteriormente el Tribunal contaba con 41 Salas Regionales ubicadas en 22 zonas regionales distribuidas por toda la República Mexicana, existían regiones que tenían no solo una Sala sino varias, éstas podían variar entre una, dos o hasta tres Salas (en la actualidad aún es así), pero la Región Metropolitana es la que siempre ha tenido el mayor número de Salas Regionales, para el 2015 ésta misma tenía once Salas, por ser ésta la región con más demanda en asuntos y carga de trabajo; el número de Salas por cada región va en relación directa con la demanda en asuntos y cargo de trabajo que tenga la zona territorial; en nuestro Estado de Sinaloa se encuentra ubicada la Sala Regional del Noroeste III, en la ciudad de Culiacán.

De la misma manera, Armienta Calderón y Armienta Hernández, plantean que: “...el Tribunal no funciona solo en las Salas Regionales, sino también cuenta, principalmente, con una Sala Superior, integrada por trece magistrados de los cuales uno es el Presidente, electo por los demás miembros. Esta funciona en Pleno o en Secciones”<sup>60</sup>. Esta disposición la encontramos en los artículos 17 y 18 de la entonces Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>61</sup>. Por otra parte, Alfonso Nava plantea desde su punto de vista, en qué consiste el seguimiento para ser Magistrado de una de las Salas del Tribunal:

Incorporarse al Tribunal era y es pasar por igual odisea. Obtener el nombramiento del presidente y la aprobación del Senado, es un

---

<sup>60</sup> Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, op. cit., p.118.

<sup>61</sup> Véase en página web:

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_LEGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/2\\_LOTFJFA.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_LEGISLACION_Y_REGLAMENTACION/2_LOTFJFA.pdf), consultado al 04 de junio del 2016.

procedimiento primero político, luego de méritos profesionales y por último de crédito académico. La intervención del Senado siempre fue y sigue siendo un simple trámite —político—, nunca ha logrado —o querido— su desaprobación definitiva de un nombramiento presidencial. Se cuelan políticos, con título de licenciados en derecho expedido por cualquiera de las universidades e institutos que autoriza la Secretaría de Educación Pública y con más de siete años de burócratas en la administración pública federal, muy lejos por supuesto de la “especialización en materia fiscal”<sup>62</sup>.

El citado autor hace referencia que la designación de Magistrados va de la mano con las cuestiones políticas más que con el verdadero perfil que deben de cubrir, ya que es el propio Presidente de la República con la aprobación del Senado quienes designa a los Magistrados, como lo menciona el artículo 4º de la entonces Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>63</sup>; así las personas que pretendían ser Magistrados, tenían que conseguir buenas relaciones políticas, más que conseguir un perfil idóneo para el puesto, ya que como bien se sabe en éste país, pesa más las relaciones políticas que los conocimientos y experiencia; si bien, ahora analizaremos los artículos 5º y 6º de dicha Ley Orgánica en mención:

ARTÍCULO 5.- Los Magistrados de Sala Superior serán nombrados por un periodo de quince años improrrogables, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Los Magistrados de Sala Regional y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional serán nombrados por un periodo de diez años, los que se computarán a partir de la fecha de su nombramiento. Las personas que hayan concluido el periodo para el que fueron nombradas como Magistrados de Sala Regional, podrán ser consideradas para nuevos nombramientos...

---

<sup>62</sup> Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 252.

<sup>63</sup> Véase en página web:

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_LEGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/2\\_LOTFJFA.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_LEGISLACION_Y_REGLAMENTACION/2_LOTFJFA.pdf), consultado al 06 de junio del 2016.

ARTÍCULO 6.- Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere lo siguiente: I. Ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad; II. Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento; IV. Contar con notoria buena conducta; V. Ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento, y VI. Contar como mínimo con ocho años de experiencia en materia fiscal o administrativa.

Aunque el artículo 6º de la Ley Orgánica del Tribunal, que acabamos de analizar, prevé los requisitos para ser Magistrado, como ya mencionamos anteriormente, en algunas ocasiones estos requisitos no son completados al cien por ciento, puesto que algunos de ellos son colocados por relaciones políticas más que por sus aptitudes, y si bien el artículo 5º nos señala que Magistrados, una vez terminado su período de función dentro del Tribunal, estos podrán ser nombrados de nuevo, colocándolos nuevamente en su cargo; desde nuestro punto de vista, esto puede llevarnos a dos situaciones, una positiva y otra negativa, si bien la positiva es que los Magistrados pueden tomar éste precepto para realizar bien sus funciones con la finalidad de volver a ser tomados en cuenta en futuros nombramientos; por otro lado, la parte negativa podría ser que estos mismos sean nombrados de nuevo en su cargo por cuestiones políticas y no por sus propios meritos, trayendo como consecuencia, el cobijar a Magistrados obsoletos, corruptos e ignorantes.

Desde otro punto de vista Heduán Virués expone: “Yo afirmé que la Hacienda Pública pierde muchos juicios ante el Tribunal Fiscal por ineficacia de la contestación de las demandas y que gana más de lo que debiera, a pesar de esa ineficacia”<sup>64</sup>. Desde nuestro análisis la autora hace referencia a que el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aún siendo un Tribunal

---

<sup>64</sup> Heduán Virués, Dolores, *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Ed. Continental, 1961, p. 45.

autónomo e independiente de la Administración Pública, tenía una tendencia a hacer preferencia al emitir fallos en favor a ella.

### *1.3.3. Recursos como medios de impugnación contra las resoluciones que emitía el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contaba con instrumentos por medio de los cuales los particulares y la autoridad administrativa acudían para impugnar las resoluciones y actos que éste mismo emitía, en relación con lo anterior, Sánchez León advierte que: “En todas las sentencias que dictan los tribunales se interpreta la Ley, por ello las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus sentencias, constantemente están interpretando las leyes fiscales”<sup>65</sup>. Por tanto, hay ocasiones en que la norma es oscura o de dudosa interpretación, y aun así el tribunal debía interpretar la ley y emitir sus fallos, mismos que al ser mal interpretados podían afectar los intereses de alguna de las partes.

Es por eso que si las partes del juicio contencioso administrativo del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideraban que fueron afectados por las resoluciones y actos emitidos por dicho Tribunal, estos podían impugnar esas resoluciones y actos mediante recursos; de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su Título III denominado “Los Recursos”, los recursos que se podían interponer en el juicio contencioso administrativo eran: el Recurso de Reclamación y el Recurso de Revisión (mismos que aún operan en el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa); en este aspecto examinaremos el artículo 59 de la Ley referida anteriormente, el cual a la letra establece:

**ARTÍCULO 59.-** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por

---

<sup>65</sup> Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal mexicano, derecho fiscal sustantivo*, 10 ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2003, pp. 428-429.

no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Recapitulando, podemos deducir que el Recurso de Reclamación como se venía aplicando y aún se aplica en la actualidad –sólo en casos donde se pretenda impugnar un acto o resolución emitido por la primera y segunda sección del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa-, se interpone ante el Ministro Instructor, y procede ante resoluciones que no dicten una sentencia definitiva, sino por los hechos anteriormente mencionados; y se interpondrán en la propia Sala o Sección en que se dictó la resolución. Del mismo modo, ahora razonaremos el Recurso de Revisión, y empezaremos por señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en su artículo 104, fracción III, la siguiente disposición: Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán: III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución...<sup>66</sup>. En atención a lo anterior podemos afirmar que el Recurso de Revisión es totalmente constitucional, en tal sentido ahora expondremos la opinión de Iván Ramírez quien afirma que:

El recurso de revisión lo encontramos consagrado en el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y así tenemos que las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de las Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el tribunal Colegiado de Circuito

---

<sup>66</sup> Véase en página web: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>, consultado al 05 de junio del 2016.

competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:...<sup>67</sup>.

Los supuestos a los que se refiere el citado autor en las líneas que se anteceden, vienen consagrados en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente al mes de junio del año 2016, desde su fracción primera hasta la novena, y dichos supuestos son:

- I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia...
- II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.
- III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales
- IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...
- V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.
- VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social...
- VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

<sup>67</sup>Ramírez Chavero, Iván, *op. cit.*, pp. 110-111.

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado...<sup>68</sup>.

El recurso de Revisión a diferencia del recurso de Reclamación –cabe mencionar que dichos recursos aún subsisten dentro del procedimiento contencioso administrativo del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa-, procede contra sentencias definitivas que pongan fin al juicio contencioso administrativo, los asuntos en referencia a su cuantía, resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades de las Entidades Federativas que estén coordinadas con los ingresos federales, resoluciones en materia de comercio exterior o de seguridad social, las resoluciones dictadas sobre el recurso de reclamación y reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial; asimismo, otra diferencia entre estos dos recursos es que el recurso de revisión se interpone ante la Sala o Sección que interpuso el acto, pero se resuelve por medio del Tribunal Colegiado de Circuito.

---

<sup>68</sup> Véase en página web:

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_LEGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/1\\_LFPCA.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_LEGISLACION_Y_REGLAMENTACION/1_LFPCA.pdf), consultado al 06 de junio del 2016.

## II. CAPÍTULO SEGUNDO. EL ACTUAL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SUS ATRIBUTOS Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

### 2.1. *La corrupción dentro de la Administración Pública*

En algún momento, todos hemos escuchado comentarios o críticas acerca de nuestro gobierno y la manera en la que éste mismo opera, hemos crecido en la sociedad de nuestro país percibiendo quejas y opiniones bastante negativas acerca de la corrupción que impera por parte de nuestros gobernantes, pero, ¿A caso sabemos exactamente el significado de la palabra corrupción, el alcance y la manera de operar de la misma?

Es por eso que antes de introducirnos de lleno a nuestro tema principal de estudio de éste capítulo, se cree de suma importancia conocer primeramente el concepto de Administración Pública, quiénes son los Servidores Públicos y cuáles son sus responsabilidades tanto jurídicas como éticas, y así conocer el concepto de corrupción, su nivel de alcance y la gravedad que tiene dentro de nuestro país.

#### 2.1.1. *La Administración Pública y los Servidores Públicos*

Así como en el sector privado las empresas para su buen desempeño y desarrollo necesitan tener una administración que las guíe de manera ordenada y eficaz en su actuar; en el sector público, en este caso el gobierno federal también cuenta con su propia administración, la cual se conoce como Administración Pública, pero científicamente ¿Cómo es definida la Administración Pública?

Para ello recurriremos a la opinión de George Dupuis y Marie-José Guédon, que en su obra *Droit Administratif* definen a la Administración Pública de la siguiente manera: “La administración puede ser definida como el conjunto de las actividades que, bajo la autoridad o control del gobierno, tienden a mantener el

orden público y a la satisfacción de otras necesidades de interés general, o como el conjunto de personas físicas o jurídicas que realizan las funciones administrativas”<sup>69</sup>.

De la conceptualización anterior, podemos observar como los autores antes citados describen a la Administración Pública desde dos enfoques diferentes, el primer enfoque señala que la Administración Pública es el conjunto de actividades de la autoridad para satisfacer las necesidades y el orden público general, se visualiza como un medio para lograr ciertos fines; y por otro lado, el segundo enfoque advierte que la Administración Pública es el conjunto de personas que realizan la actividad administrativa, visualizándola como el conjunto de sujetos que realizan un acto de carácter público.

En este mismo orden de ideas, Cedillo Osorio manifiesta que: “La Administración Pública es el medio y la estructura de que dispone el Estado para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.”<sup>70</sup>; tenemos entonces que desde el punto de vista de Cedillo Osorio al igual que una de las percepciones de George y Marie-José la Administración Pública es el medio o la herramienta que utiliza el Estado o la autoridad para el logro de intereses de la sociedad; ahora bien, nos cuestionamos, ¿Quiénes son los encargados de la Administración Pública?, ¿Quiénes son las autoridades que buscan lograr ese interés general de la sociedad?, y para dar respuesta a estos cuestionamientos nos remitiremos a conocer la definición de Servidores Públicos, por lo que haremos referencia al artículo 108 de nuestra Carta Magna el cual a la letra señala:

**ARTÍCULO 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona

---

<sup>69</sup> Dupuis, George y Guédon, Marie-José, *Droit Administratif*, 30a. ed., Francia, Editorial Armand Colin, 1991, p. 14.

<sup>70</sup> Cedillo Osorio, Mario Alberto, "Ética en los servidores públicos", *GestioPoli*, México, 2008, febrero del 2008, véase en <http://www.gestiopolis.com/etica-servidores-publicos/>, consultado al 29 de octubre del 2016.

que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales serán responsables por violaciones a esta constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los estados de la república precisaran, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Podemos resumir ésta definición acerca de los Servidores Públicos que nos brinda el artículo 108 constitucional de la siguiente manera, son Servidores Públicos toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública; por lo tanto, si la Administración Pública es el medio para conseguir el cumplimiento de los intereses sociales, por otro lado, los Servidores Públicos son los encargados de ejercer mediante un cargo la actividad Administrativa, entonces, los Servidores Públicos mediante la comisión de sus cargos, buscan conseguir el bien común de la sociedad.

Teniendo claro este aspecto, nos hacemos los siguientes cuestionamientos: el Servidor Público en la gestión de su cargo ¿Conduce realmente al logro de los intereses sociales? o ¿Solo busca el logro de sus intereses personales?, ¿Son totalmente éticos y jurídicos los actos que realizan los Servidores Públicos dentro de sus funciones administrativas?, y de no ser así ¿Estamos ante la presencia de una Administración Pública ética y de un Estado de derecho?

### *2.1.2. La Responsabilidad Ética y Jurídica de los Servidores Públicos*

Para obtener las respuestas a las interrogantes realizadas anteriormente analizaremos el concepto de ética administrativa y conoceremos las responsabilidades jurídicas de los Servidores Públicos; en tal sentido, acudiremos a la opinión de Aurora Arnaiz quien hace referencia a la ética como: “Una valoración social que está implícita en toda actuación del sujeto. Es el punto convergente entre el yo de la individualidad con el yo común de la sociedad humana. Así considerada, la ética es el nexo con el Estado, porque solamente en él, el hombre puede desenvolver sus cualidades sociales”<sup>71</sup>.

De la opinión anterior observamos que la ética es un valor que ésta implícito en todo sujeto, ese valor está inmerso en el actuar o en el desenvolvimiento del sujeto dentro de la sociedad o dentro del Estado, ese valor puede ser percibido tanto como positivo como negativo, dependiendo de las costumbres sociales y de los principios personales que cada individuo tiene.

De igual manera, en éste mismo orden de ideas citaremos a Jaime Rodríguez quien declara que “...la ética pública, la ética del servicio público, estudia más bien los hechos internos de la voluntad, en cuanto son exigibles por la propia conciencia del funcionario”<sup>72</sup>. Lo que nos advierte es que si bien la ética administrativa es aquel valor interno, que como ya se mencionó anteriormente, puede ser un valor interno positivo o negativo, que el Servidor Público aporta en el

---

<sup>71</sup> Arnaiz Amigo, Aurora, *Ética y Estado*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 55.

<sup>72</sup> Rodríguez Arana, Jaime, *Sobre la enseñanza de la ética pública*, España, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995, p. 5.

desempeño de sus funciones; si el valor es positivo se habla de una ética administrativa, si el valor es negativo se está hablando de la ausencia de la ética administrativa por parte de los Servidores Públicos.

De igual manera, el autor citado anteriormente, Oscar Bautista afirma que: “La ética pública señala principios y normas para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana”<sup>73</sup>.

Con la afirmación descrita en el párrafo que antecede, tenemos una visión más amplia acerca de la ética administrativa, y podemos analizar que ésta misma es un conjunto de normas, valores y principios, que si bien, no conforman un ordenamiento normativo válido, positivo o vigente que regule de manera coactiva el actuar de los Servidores Públicos, pero si contienen ciertos valores y virtudes, que considerados por la sociedad y por la propia conciencia o fuero interior de los Servidores Públicos, es el deber ser del correcto desempeño de los mismos, por lo que deben ser tomados en cuenta a la hora de su actuar.

Lo ideal sería que los Servidores Públicos siempre actuaran de manera ética, aportando valores y virtudes en el desarrollo de sus funciones y que su único propósito sea buscar el bien común. Pero en la realidad sabemos que esto no es así, y que desde tiempos muy remotos han existido autoridades que buscan solo su interés personal, dejando de lado la ética en su actuar, corrompiendo los valores, virtudes, normas y principios establecidos dentro de la propia sociedad.

De la misma manera Lugo Verduzco nos señala que: “A partir de 1982 se pueden distinguir con precisión los cuatro tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, habiéndose establecido la autonomía de los

---

<sup>73</sup> Bautista, Oscar Diego, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, España, Universidad Internacional de Andalucía, Tesis de grado para maestría, abril 2005, p. 24.

procedimientos respectivos: política, penal, administrativa y civil”<sup>74</sup>. Se analiza, que en todo aquel caso en el que un Servidor Público corrompa los valores éticos en su actuar, esté mismo, así como lo señaló Verduzco, puede incurrir en responsabilidades de tipo político, penal, civil y administrativo; y es sobre la responsabilidad administrativa sobre la que versa parte del estudio de éste apartado en especial; anteriormente en México, antes del 18 de julio del 2016, se contaba con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual según el citado autor dicha ley preveía lo siguiente:

...específicamente posibles conductas que dan causa a responsabilidad administrativa, lo cual constituye en rigor un código de conducta, que establece que todo servidor público tendrá la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que por su incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan sin perjuicio de sus derechos laborales...<sup>75</sup>.

Por lo tanto, dicha ley se encargaba de hacer cumplir los valores éticos y los principios fundamentales para el correcto actuar de los Servidores Públicos, de tal manera, que si estos no eran cumplidos por éstos mismos, dichos Servidores Públicos se hacían acreedores de sanciones administrativas; así mismo, cabe aclarar que actualmente a partir del decreto del 18 de julio del 2016, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue abrogada por la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma que estudiaremos más adelante.

Podemos razonar lo anterior de la siguiente manera, la ética y el derecho están relacionados a tal grado, que si bien la ética busca lograr el comportamiento ideal del ser humano, y el derecho busca que dicho comportamiento o

---

<sup>74</sup> Lugo Verduzco, Adolfo, “La ética en el servicio público”, en García Ramírez, Sergio, (Coord.), *Los valores en el derecho mexicano, una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, p. 227.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 228.

responsabilidad se cumpla, y en caso de no hacerlo, dotar a la autoridad con facultades para imponer una sanción; y al respecto de esta reflexión María Elena Álvarez nos aporta la siguiente referencia:

El principio de responsabilidad reviste gran importancia respecto a la actuación de los servidores públicos, en virtud de que por él se otorga, a cualquier gobernado, la posibilidad de reclamar o denunciar la conducta indebida, realizada durante el ejercicio de su encargo y, en su caso, lograr que a dicho funcionario le sea impuesta una sanción legal, derivada de su incorrecto proceder<sup>76</sup>.

Vemos claramente como el principio de responsabilidad, siendo éste mismo un principio ético y moral, paso a ser un derecho positivo, de igual forma sucedió con otros principios y valores éticos, con la única finalidad de que sean respetados y obedecidos; en este mismo contexto, es conveniente destacar la afirmación que Jesús González nos señala diciendo: “Es tal el nivel de degradación de los valores éticos en las Administraciones Públicas, que parece que la cuestión se centra en la corrupción. Cuando ésta constituye tan sólo uno, aunque sea el más grave, de los atentados a la Ética en que puede incurrir un servidor público<sup>77</sup>.”

Lo que nos lleva a pensar que gracias a los bajos niveles de ética que tienen los Servidores Públicos, es posible que surja la presencia de fenómenos negativos dentro de la Administración Pública, y uno de ellos, considerado no solo por el citado autor, si no por muchos doctrinarios más, como el más grave de todos los fenómenos negativos que pueden imperar en la Administración Pública es la corrupción; podemos concluir con la siguiente reflexión de Lugo Verduzco: “Se trata de erradicar la presencia de antivalores o disvalores, que por encarnarse en

---

<sup>76</sup> Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética de la función pública, una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, México, Secretaría de la Función Pública, 2005. p. 130.

<sup>77</sup> Gonzales Pérez, Jesús, *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*, España, Editorial Aranzadi, S.A., 2006, p. 61.

acciones cotidianas, pueden llegar a servir para la justificación indebida de comportamientos inmorales. Nos referimos al fenómeno de la corrupción<sup>78</sup>.

Verduzco hace referencia a que es necesario restablecer todos aquellos principios y valores éticos que se han estado perdiendo a lo largo del tiempo, para de ese modo restablecer el orden administrativo y el deber ser del Servidor Público, para de esa forma, mitigar las prácticas administrativas cargadas de antivalores como lo es el fenómeno de la corrupción que tan grande y grave se ha convertido hoy en día.

### *2.1.3. La corrupción dentro de la Administración Pública y sus efectos*

Como ya se analizó en los temas anteriores, la Administración Pública no es más que el conjunto de actividades que realiza la autoridad pública para satisfacer las necesidades y obtener el orden público en general, así mismo, se puntualizó que los Servidores Públicos eran aquellos entes encargados de realizar ese conjunto de actividades con la finalidad de satisfacer las necesidades y generar el orden y el bien común para la sociedad; si bien, también se habló acerca de los principios y valores éticos que los Servidores Públicos deben de tener en su actuar y cómo éstos mismo están regulados en una norma positiva y vigente.

Lo ideal sería que los Servidores Públicos desempeñaran su cargo y funciones de manera correcta, ética y legalmente posible, que desarrollaran sus actividades con la única finalidad de satisfacer los intereses de la sociedad; es por eso que cuando el actuar de un Servidor Público no busca cumplir los intereses sociales sino sus propios intereses personales, causan perjuicios en el buen desarrollo de un Estado y de la sociedad que lo integra.

De acuerdo a lo anterior, estudiaremos el concepto de corrupción desde el punto de vista de varios estudiosos del derecho, primeramente atenderemos la

---

<sup>78</sup> Lugo Verduzco, Adolfo, *op. cit.*, p. 224.

opinión de Guillermo Brizio quien menciona que: “Se designa a la corrupción como el fenómeno social a través del cual un servidor público es impulsado a actuar en contra de las leyes, normatividad y prácticas implementadas, a fin de favorecer intereses particulares”<sup>79</sup>. Si bien, Brizio afirma que la corrupción es consecuencia de un fenómeno social que conduce al Servidor Público a actuar de manera antiética buscando cumplir sus intereses personales, pero, ¿Es realmente un fenómeno social lo que los impulsa a actuar de manera incorrecta o la corrupción va mas allá que eso?; para analizar mejor el fenómeno de la corrupción y ampliar nuestra visión acerca del tema, consultaremos diferentes opiniones doctrinales.

Una de ellas es la opinión de Montaner, quien se refiere a la corrupción como: “...una decisión de una autoridad pública, regulada por el Derecho Administrativo y expresada mediante alguna de sus manifestaciones (actos, operaciones, hechos -acciones u omisiones- o contratos públicos), en la cual se presenta una desviación de poder y conlleva la producción de un beneficio particular indebido”<sup>80</sup>. Desde ésta otra visualización, rescatamos los siguientes puntos: la corrupción es una decisión de una autoridad pública con fines y objetivos desviados del interés social; y por otro lado, dicha decisión debe estar regulada por el Derecho Administrativo; aunque desde nuestra opinión, también debe estar regulada por el Derecho Penal, puesto que son actos ilegales que podrían tipificar un delito.

Por otro lado, Bocanegra indica que se rescatan tres elementos esenciales del concepto de corrupción, los cuales señala: “a) Una decisión de una autoridad pública; b) Interposición de intereses particulares en las razones que fundamentan la decisión (desviación de poder) y c) La obtención de un beneficio particular indebido derivado de la decisión”<sup>81</sup>. Analizando las opiniones de estos tres diferentes autores, podemos concluir en los siguientes aspectos.

---

<sup>79</sup> Brizio Rodríguez, Guillermo, “Combate a la corrupción áreas y temas críticos”, *Control Gubernamental*, México, 1995, núm. 6, enero-junio de 1995, p. 11.

<sup>80</sup> Cosculluela Montaner, L., *Manual de derecho administrativo parte general*, 21ª. ed., España, Ed. Thomson Reuters Civitas, 2010, p. 330.

<sup>81</sup> Bocanegra Sierra, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 2ª. ed., España, Ed. Thomson Civitas, 2004, p. 75.

En primer lugar, se le denomina un factor social porque se desarrolla en todos los aspectos sociales y en ciertos casos, suelen participar no solo las autoridades, sino también los particulares; en segundo lugar, es una decisión de la autoridad pública, puesto que es la propia autoridad la que toma la decisión de realizar los actos indebidos contrarios a la moral y ética de una sociedad y así mismo a las leyes que la regulan; y por último, se rescata que el objetivo por el que se realizan estos actos antijurídicos es con el único fin de obtener un beneficio personal pero perjudicial para la sociedad. Así mismo, Susan Rouse advierte que:

La corrupción es un síntoma de que algo está mal en la administración del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar las interrelaciones entre los ciudadanos y el estado son utilizadas por alguien para el enriquecimiento personal y para la obtención de beneficios para el corrupto. El precio mecánico, tan a menudo fuente de eficiencia económica y de contribución al crecimiento, puede, en la forma de soborno, minar la legitimidad y eficiencia del gobierno<sup>82</sup>.

Tal como enuncia Susan, que cuando hay corrupción es señal de que algo está mal en la administración del gobierno puesto que las instituciones de éste mismo son utilizadas para beneficios personales, lo que provoca una ineficiencia y decrecimiento en la economía del propio gobierno; desde nuestra opinión, cuando hay corrupción en una sociedad es señal o síntoma de que el gobierno de un Estado se encuentra gravemente enfermo y por tanto necesita de mucha colaboración, mecanismos, instrumentos y buenas intenciones para sanarlo.

En el mismo sentido, Sara Pérez nos habla acerca del cohecho, y lo describe de la siguiente manera: “Cohecho significa sobornar al funcionario público, ofrecerle o entregarle una dádiva o dinero, o a petición de él entregarle lo que pide y a cambio el funcionario hace o deja de hacer un acto propio de su cargo, lo

---

<sup>82</sup> Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, trad. propia, Reino Unido, Ed. Cambridge University Press, 1999, p. 2.

que favorece al interesado en perjuicio del buen funcionamiento del servicio público<sup>83</sup>.

Como podemos observar que el cohecho es un soborno es la acción que realiza el particular de ofrecerle dinero o alguna gratificación al Servidor Público para que éste haga o deje de hacer actos que favorezcan las pretensiones del particular, beneficiándose de ésta manera las dos partes tanto el Servidor Público como el particular que busca el soborno; creemos que el cohecho es solo una de las tantas maneras en que se manifiesta la corrupción. Por otra parte, Guillermo Brizio determina que:

La corrupción genera desconfianza, falta de credibilidad en la actividad pública y en los hombres que la dirigen y ejecutan. Genera también irritación entre los ciudadanos, y por lo tanto en su disposición para el pago de contribuciones y en las respuestas solidarias a los llamados del gobierno; situación que socava las bases mismas de la sociedad<sup>84</sup>.

Como ya se mencionó al inicio de éste tema, la corrupción nunca ha sido bien aceptada por la sociedad, porque un gobierno en donde su administración está enferma de corrupción, genera como efectos, desconfianza, resentimiento, indignación, coraje y muchos otros aspectos negativos por parte de los gobernados hacia los gobernantes, situación que no es buena para la aceptación de los controles de autoridad por parte de los ciudadanos.

Aunando un poco más acerca de los efectos que causa la corrupción, Carlos Germán destaca que: “La corrupción, sus efectos y enormes costos cuya factura suele trasladarse al ámbito de lo social, ocupa entonces un lugar de atención prioritaria en las agendas nacionales y en la propia agenda internacional”<sup>85</sup>. Se

---

<sup>83</sup> Pérez, Sara, “Modalidad de la corrupción: el delito de cohecho”, en Rezzoagli, Bruno Ariel, (Coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, Ed. Porrúa, 2005, p. 79.

<sup>84</sup> Brizio Rofríguez, Guillermo, *op. cit.*, p. 13.

<sup>85</sup> Cabrera Beck, Carlos Germán, “Las Responsabilidades Administrativas en el combate a la corrupción, un caso normativo mexicano”, en Rezzoagli, Bruno Ariel, (Coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, D.F., Ed. Porrúa, 2005, p. 33.

está en total acuerdo con la opinión del autor, ya que el problema de corrupción es grave y no debe de tratarse como algo sin importancia, puesto que va en incremento y los efectos son muy perjudiciales para el buen desarrollo del país.

Al respecto de lo anterior Mario Marín nos comenta que: “Existe también evidencia de que la presencia de la corrupción reduce los beneficios de la globalización, en particular, la existencia de la corrupción tiende a reducir los niveles de inversión extranjera directa que reciben los países que registran este problema”<sup>86</sup>. Los efectos de la corrupción no solo llegan a la indignación y la falta de credibilidad de la sociedad hacia el gobierno, sino que trasciende más allá de eso y conlleva a su vez a la falta de confianza por parte de los inversionistas extranjeros a la hora de querer invertir en países donde impera la corrupción.

Por otra parte Miguel Acosta sostiene que: “La corrupción administrativa motiva la necesidad de instituir controles en el ejercicio del poder para enfrentarla”<sup>87</sup>. Es claro que cuando un Estado se encuentra en una situación grave de corrupción, es necesario aplicar controles creando instituciones para mitigarla y de ser posible erradicarla de la administración pública.

Podemos concluir este apartado haciendo un comparativo del fenómeno de corrupción con una enfermedad o malestar, si el gobierno de un Estado es corrupto, se encuentra enfermo, decaído o devastado, ya que es imposible cumplir con los objetivos principales de la sociedad de éste mismo si se encuentra enfermo de gravedad, y donde dicha enfermedad es imposible curar, gracias a que existe negligencia por parte de las propias autoridades; y como toda enfermedad tiene sus efectos, la corrupción también los tiene, y por mencionar solo alguno de ellos tenemos los efectos internos que son: La desconfianza, indignación, prepotencia y desvalorización hacia el gobierno por parte de sus gobernados, mala organización y bajos niveles de crecimiento y desarrollo del Estado; por otro lado, están los efectos externos como lo son, la desconfianza y el

---

<sup>86</sup> Marín Torres, Mario, *Por una cultura de legalidad y transparencia*, México, Gobierno del Estado de Puebla, 2006, p. 24.

<sup>87</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1991. p. 515.

desinterés por parte de Estados extranjeros a la hora de querer invertir o de querer realizar tratados o relaciones internacionales con Estados donde la corrupción impera en su gobierno, lo que conlleva a un desarrollo lento de globalización.

## *2.2. Decretos y reformas constitucionales que dan nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción y al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

Hablando propiamente de la corrupción que impera en nuestro país, se puede decir, que muchos han sido los intentos por tratar de sanar el mal que impera en nuestro gobierno -la corrupción-, los pesimistas opinan que es muy difícil de erradicar y que nuestro gobierno ya no tiene salvación, pero por otro lado, por más devastador que se pinte el panorama, actualmente existen los idealistas y optimistas que creen que nuestro gobierno aún tiene salvación, y los intentos por parte de estos mismos para salvar a nuestro Estado de la corrupción siguen surgiendo con la esperanza y en algunos casos con la fe de eliminar por completo el padecimiento que sufre el gobierno de nuestro país.

### *2.2.1. Decreto que da nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción*

Como se mencionó anteriormente, el problema de la corrupción afecta de manera grave en la globalización de un país, ya que éste mismo necesita relacionarse con otros Estados internacionales para su desarrollo y crecimiento económico; actualmente nuestro país se encuentra dentro de una lista de los Estados más corruptos, lo cual, afecta directamente a la inversión extranjera dentro de nuestro país, al respecto de esta situación México comenzó a tomar cartas en el asunto para erradicar la corrupción de sus instituciones gubernamentales y, así mismo, aumentar la confianza en nuestro país para generar incentivos de cooperación, inversión y de relaciones sólidas y de largo plazo; a continuación Max Kaiser nos comenta acerca de los compromisos internacionales sobre el combate a la corrupción a los que México se ha sometido:

México ha participado de manera activa en las tres principales convenciones anticorrupción. Con la firma y ratificación de estos instrumentos internacionales se ha generado compromisos de materia de combate a la corrupción: OCEA Convención Internacional Contra la Corrupción, firmada por México el 26 de marzo de 1996; OCDE Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales, firmada por México el 21 de noviembre de 1997; ONU Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción firmada por México el 9 de diciembre de 2003<sup>88</sup>.

La adhesión de México a estos sistemas internacionales implica dos situaciones, la primera, es el reconocimiento por parte de México que la corrupción es un problema internacional existente en muchos Estados no solo en nuestro país; y la segunda, es la obligación a nivel internacional que nuestro país tiene para combatir a la corrupción, porque al no cumplirlas implicaría en otras situaciones, mismas que el citado autor hace mención como un ejemplo de ellas:

...el incumplimiento de las obligaciones internacionales en el combate a la corrupción, generan la imagen de que aún no se asume como deseable la idea de ser un Estado Democrático de Derecho, de que el que se tiene no se cuida, y de que las reglas del juego son claras, porque hay personas o grupos que tienen beneficios por encima de la ley<sup>89</sup>.

Por estos motivos es que México ha empezado el combate a la corrupción y uno de los pasos más grandes que se ha dado es la reforma constitucional de mayo del 2015, que inesperadamente, los tres grupos parlamentarios presentaron dentro del poder legislativo, iniciativas con las mismas ideas, argumentos y rasgos similares, donde expresaron sus deseos por crear un nuevo sistema que ayudara en el combate contra la corrupción.

---

<sup>88</sup> Kaiser, Max, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente de México*, México, Ed. Porrúa, 2014, p. 207.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 208.

Por lo tanto el día 28 de mayo del año 2015, el actual Presidente de la República el Lic. Enrique Peña Nieto expidió el Decreto con el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo dicho Decreto es el que da nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción; y en relación a lo anterior Valentín Díez nos comenta que:

La reforma constitucional mexicana del 27 de mayo de 2015 incorpora el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Se trata de una reforma de gran calado cuyo desarrollo requerirá la modificación de diversas leyes como, entre otras, la de responsabilidades administrativas, que se caracteriza por ser el principal instrumento normativo del derecho disciplinario. Además de esas modificaciones, tendrá que elaborarse una ley general que establezca las bases del SNA y cuya función será principalmente orgánica. Esta reforma contempla la participación de los actores que intervienen en la investigación de actos de corrupción: los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación como órgano de control externo dependiente de la Cámara de Diputados, y la Fiscalía Anticorrupción cuando las conductas estén vinculadas con responsabilidad penal. Asimismo, señala que cuando se trate de responsabilidades administrativas consideradas graves, corresponderá decidir sobre la sanción al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y tratándose de faltas no graves, serán los órganos internos de control o la Secretaría de la Función Pública los que decidan las sanciones<sup>90</sup>.

La creación de este nuevo Sistema Nacional Anticorrupción trajo consigo la creación de instituciones y organismos encargados de trabajar en conjunto en contra la corrupción, así como también las leyes y ordenamientos necesarios que regulen tanto el Sistema Nacional Anticorrupción como sus instituciones y organismos, entre ellos se encuentra la Secretaría de Función Pública como órgano de control interno, la Auditoría Superior de la Federación como órgano de

---

<sup>90</sup> Díez Morodo, Valentín, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, México, Ed. Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015, p. 147.

control externo y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano impartidor de justicia y sancionador de las faltas señaladas como graves. A continuación se mostrará un fragmento de dicho Decreto:

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Presidencia de la República. ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

#### DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

#### DECLARA:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de

los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue...<sup>91</sup>.

Como se observa, éste decreto reformó varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dichas reformas no solo dan vida al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción sino también a diversos organismos e instituciones que servirán de apoyo y complemento para el funcionamiento de dicho sistema, más adelante estudiaremos uno de esos órganos, el cual es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que es el tema de interés a tratar en éste capítulo de tesis; concluiremos este subtema con la opinión de Valentín Díez, quien argumenta que:

La reforma constitucional de 2015 presenta la oportunidad de mejorar el ordenamiento normativo e institucional a partir de leyes generales que distribuyan competencias en lo que concierne al régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos o que establezcan las bases de coordinación del SNA. También de leyes que regulen el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y la

---

<sup>91</sup> Véase en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015), consultado al día 20 de septiembre del 2016.

evaluación de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, así como aquella que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>92</sup>.

El decreto expedido el pasado 28 de mayo del año 2015, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fue expedido con la finalidad de crear un sistema que sirva tanto como una guía, pero a su vez, también como una herramienta y un mecanismo para eliminar por completo la corrupción; consideramos que es sistema anticorrupción muy completo, puesto que trae consigo una Ley que regula las responsabilidades administrativas por parte de los Servidores Públicos, así como también instituciones de control y vigilancia como lo son la Secretaría de Función Pública como organismo control interno y la Auditoría Superior de la Federación como organismo de control externo; y a la vez, este mismo trae consigo la creación y establecimiento de un organismo sancionador sobre los actos tipificados como corruptos, detectado por las instituciones de control y vigilancia.

Entonces, se tiene dentro de este sistema, una cooperación entre las instituciones de control y vigilancia y el organismo sancionador, así como el establecimiento de normatividad que los regule tanto en su interior como en la relación que estos mismos puedan tener entre sí. Por considerarlo como un sistema completo, la visión de funcionalidad es muy buena, sin embargo, cabe esperar para ver los resultados verdaderos del mismo.

Se mencionó anteriormente que la reforma constitucional trajo consigo el ordenamiento constitucional al Congreso de la Unión de instituir leyes que regulen tanto al Sistema Nacional Anticorrupción como a sus organismos e instituciones, uno de ellos es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y a continuación empezaremos a estudiar su nacimiento.

---

<sup>92</sup> Diez Morodo, Valentín, *op. cit.*, p. 149.

### *2.2.2. Reformas constitucionales que dan nacimiento al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

El análisis del tema anterior sobre el Decreto expedido en mayo del 2015 por el que se reformaron diversas disposiciones constitucionales, creó el Sistema Nacional Anticorrupción, y bajo las necesidades de operación de dicho sistema fue necesario reformar diversos artículos constitucionales que dieron vida a nuevos ordenamientos normativos, instituciones y organismos necesarios para operatividad y funcionalidad del Sistema Nacional Anticorrupción.

Entre las diversas reformas constitucionales con las que cuenta el Decreto en mención, se encuentra la reforma a la fracción XXIX inciso H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, da vida al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, antes denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; dicha Reforma Constitucional señala:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIII. ...

XXIV. a XXIX-G. ...

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

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

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los

daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

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

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

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

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

Observamos que justo en el primer párrafo del inciso H de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional es donde se hace mención a la creación de leyes que instituyan al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa; tenemos entonces el fundamento legal que le da nacimiento a éste nuevo Tribunal; es importante señalar que éste Tribunal en mención ya existía anteriormente, pero con la denominación primeramente de Tribunal Fiscal de la Federación y después con el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma evolución histórica que ya se estudió en el primer capítulo de la presente tesis; ahora bien, con la reforma constitucional mencionada en el párrafo anterior el Tribunal evolucionó para convertirse en el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por lo tanto analizaremos a profundidad las características de dicho tribunal, su operatividad, facultades, estructura e integración, en el siguiente tema.

### *2.3. El actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus atributos*

Comenzaremos a introducirnos de lleno al tema principal de estudio del presente capítulo, que es principalmente conocer la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, para ello es importante analizar e interpretar tanto las reformas constitucionales que dieron nacimiento a ésta evolución, así como, analizar e interpretar la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer cuál será la nueva integración, competencia y funcionalidad que tendrá este mismo.

#### *2.3.1. Interpretación jurídica literal de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Para realizar una interpretación literal y jurídica del inciso H de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, es preciso y necesario conocer el significado del vocablo interpretación; según el diccionario de la Real Academia Española (REA) la palabra interpretación tiene los siguientes significados: “Explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto, traducir algo de una lengua a otra, sobre todo cuando se hace oralmente, explicar acciones, dichos o sucesos que pueden ser entendidos de diferentes modos”<sup>93</sup>. Se entiende, que interpretar no solo significa darle sentido o significado a un texto en uno o varios idiomas sino que también es darle sentido y explicación clara al significado de un conjunto de acciones, hechos o actos, así como también a imágenes, textos, sonidos, entre otros.

Del mismo modo, si ya sabemos que interpretar es darle un sentido o explicación a un texto, objeto o acto, ahora nos centraremos en conocer el concepto de interpretación jurídica, y para ello consultaremos la opinión de Guillermo Cabanellas de Torres, quien afirma que: “La Interpretación jurídica por excelencia es la que pretende descubrir para sí mismo (comprender) o para los

---

<sup>93</sup> Real Academia Española, véase en página web: <http://dle.rae.es/?id=LwUON38>, consultado al 28 de agosto del 2016.

demás (revelar) el verdadero pensamiento del legislador o explicar el sentido de una disposición”<sup>94</sup>. Entendemos que la interpretación jurídica, no es más que desentrañar el verdadero sentido de una norma o disposición jurídica, conocer o revelar el verdadero significado o el objetivo final que el legislador tuvo al momento de crear una disposición normativa.

En ciertas ocasiones, los textos jurídicos no son muy claros y para interpretarlos existen diversos métodos de interpretación jurídica que podemos utilizar a la hora de querer encontrar el significado de una norma, ya sea de forma literal o gramatical desentrañando el sentido de la norma tal cual se encuentra escrito, o utilizando métodos como el teleológico, sistemático, histórico, entre otros más, cuando el texto literal de una disposición jurídica no es del todo clara; en el caso de la interpretación jurídica que se realizó al inciso H de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se utilizó el método literal o gramatical, puesto que se consideró que dicho fragmento constitucional es muy claro o no presenta complicación alguna a la hora de su interpretación jurídica.

#### *2.3.1.1. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

De acuerdo a las reformas constitucionales realizadas por medio del Decreto expedido el 27 de mayo del 2015, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, el artículo 73 constitucional fue modificado, parte de esa modificación es de nuestro interés, por ello analizaremos el inciso H de la fracción XXIX de dicho artículo, el cual consta de ocho párrafos, empezaremos haciendo una interpretación jurídica literal del primero de ellos, el cual a la letra dispone:

**ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:**

---

<sup>94</sup> Cabanellas De Torres, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 23ª. ed., Argentina, Ed. I Heliasta, t. IV, 1994, p. 472.

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

En primer término el artículo 73 constitucional comienza ordenando “El Congreso tiene la facultad: ”... haciendo hincapié en la palabra facultad, podemos entender que el ordenamiento constitucional le está brindando autorización, poder o capacidad al Congreso de la Unión; en segundo término, dicha facultad es para expedir la ley que instituya al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo tanto, razonamos que el Congreso de la Unión expedirá un ordenamiento normativo el cual instituirá al nuevo Tribunal; recientemente se publicó en la revista Monitor Económico de Baja California un artículo en el que menciona que:

A través de un decreto publicado el pasado 18 de Julio en el Diario Oficial de la Federación, se emitió un cambio en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que prevé entre sus principales legislaciones la eliminación de la palabra "fiscal" del nombre de la ley orgánica. Jorge Alberto Pickett Corona, señaló que dicha legislación, no implica que dejará de reconocer la materia, sino que a criterio de los legisladores era innecesaria la misma, toda vez que según la doctrina, la materia fiscal forma parte de la materia administrativa<sup>95</sup>.

Se creó entonces la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para instituir a dicho Tribunal; ésta misma fue creada por medio de un Decreto que fue expedido el día 18 de julio del 2016 en el Diario Oficial de la Federación; a continuación mostraremos una parte del Decreto, en el cual, se especifica la expedición de dicha Ley Orgánica:

---

<sup>95</sup> Grupo Multimedia Frontera Norte, S.A. de C.V., “Emiten nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, *Monitor Económico de Baja California*, año VI, número 1356, agosto del 2016, véase en página web: <http://monitoreconomico.org/noticias/2016/ago/04/emiten-nueva-ley-organica-del-tribunal-federal-de-justicia-administrativa/>, consultado al 07 de noviembre del 2016.

## DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

D E C R E T A:

POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN; LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

ARTÍCULO PRIMERO...

ARTÍCULO SEGUNDO...

ARTÍCULO TERCERO. Se deroga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se expide la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Y es de esta manera como por medio de las reformas constitucionales realizadas el pasado 27 de mayo del 2015 y por el decreto del 18 de julio del 2016, tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como su Ley Orgánica dejan de existir para ser suplidos por el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa y su nueva Ley Orgánica, así mismo, podemos observar tal como lo menciona la revista Monitor Económico de Baja California, se ha eliminado la palabra fiscal tanto del nombre del Tribunal como el de la nueva Ley Orgánica de éste mismo, no porque esto implique que el Tribunal ya no conocerá de asuntos fiscales sino que por criterios doctrinales la materia administrativa abarca también la materia fiscal.

De igual forma, cabe puntualizar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es el ordenamiento jurídico en donde se plasma la integración, competencia, estructura y funcionalidad del actual Tribunal, por lo que es de suma importancia estudiarla y analizarla profundamente a la par junto con ésta reforma constitucional en comento, puntos que abordaremos más adelante en el presente trabajo.

### 2.3.1.2. *Competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

En este mismo contexto, interpretaremos el segundo párrafo del inciso H de la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, el cual, a la letra dispone: “El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.” Disposición que nos aclara que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa seguirá resolviendo las controversias suscitadas entre las autoridades de la administración pública federal y los particulares, o sea, seguirá teniendo dicha facultad con la que ya se contaba antes de la reforma, de igual manera, el tercer párrafo del fragmento constitucional que estamos estudiando determina que:

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

En primer lugar, se comprende que el Tribunal tendrá la atribución o autoridad para imponer sanciones a los Servidores Públicos y particulares por actos vinculados con responsabilidades administrativas que la Ley determine como graves; desde nuestra opinión, hablar de responsabilidades administrativas graves nos deja un margen muy amplio de los tipos de responsabilidades administrativas que existen, igualmente, el vocablo grave nos da una interpretación muy ambigua o vaga, puesto que no podemos saber con exactitud hasta que punto una responsabilidad administrativa es considerada como grave.

Para conocer a que se refiere el legislador al mencionar faltas graves, es cuestión de realizar una interpretación jurídica sistemática del capítulo primero,

segundo y tercero, del Título tercero del Libro primero de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio del 2016, puesto que, es justo ahí donde se encuentran especificados los casos en que se califica una responsabilidad administrativa como no grave y como grave cometidas por los Servidores Públicos, igualmente por faltas graves por parte de los particulares vinculados.

En este mismo orden de ideas, la segunda parte del párrafo tercero del fragmento del artículo constitucional que estamos estudiando, advierte lo siguiente: "...así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales".

Respecto a lo anterior, un aspecto importante a interpretar son las semejanzas o diferencias entre las palabras indemnización y sanciones pecuniarias; por un lado indemnización según la Real Academia Española significa: "Resarcir un daño o perjuicio, generalmente mediante compensación económica"<sup>96</sup>; y por otro lado la Real Academia Española conceptualiza al vocablo sanción de la siguiente forma: "Pena que una ley o un reglamento establece a sus infractores"<sup>97</sup>, también, dicho diccionario define la palabra pecuniario como: "Perteneiente o relativo a dinero en efectivo"<sup>98</sup>; así que, con las interpretaciones realizadas a los significados de estos vocablos, cabe apuntar que las palabras indemnización y sanción pecuniaria son sinónimos, pues ambos significados expresan una sanción o castigo que impone una multa económica, ósea, pago en dinero.

Lo que nos da a entender, es que el Tribunal tendrá la facultad de imponer una sanción en la que se imponga una multa económica tanto a los Servidores

---

<sup>96</sup> Diccionario de la Real Academia Española, véase en página web: <http://dle.rae.es/?id=LMrZNIo>, consultado al día 2 de septiembre del 2016.

<sup>97</sup> Diccionario de la Real Academia Española, véase en página web: <http://dle.rae.es/?id=XBPPICw>, consultado al día 2 de septiembre del 2016.

<sup>98</sup> Diccionario de la Real Academia Española, véase en página web: <http://dle.rae.es/?id=SHjV8mV>, consultado al día 2 de septiembre del 2016.

Públicos o particulares que encuadren en la tipicidad de una conducta grave, descritas, como ya se mencionó antes, en un apartado de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de igual forma, las facultades del Tribunal en mención, tanto para resolver las controversias entre la Administración Pública y los particulares como para la imposición de dichas sanciones pecuniarias están consagradas en los artículos tercero y cuarto de la Ley Orgánica del Tribunal Federal del Justicia Administrativa; los que a la letra señalan:

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

...

ARTÍCULO 4. El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales...

De acuerdo a los fragmentos normativos analizados anteriormente, podemos concluir que el tercer y cuarto párrafo en alusión, hace referencia a las facultades y competencias con las que cuenta actualmente el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa; de igual forma, en este mismo orden de ideas, continuaremos interpretando del cuarto al octavo párrafo del inciso H de la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Carta Magna, para conocer la integración y operatividad del Tribunal en mención.

### *2.3.1.3. Estructura, operatividad e integración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

En este aspecto, interpretaremos el cuarto y quinto párrafo del fragmento de la norma que estamos traduciendo, los cuales apuntan: “El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales. La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción”.

Desde nuestro análisis, se cree que estos párrafos tienen una interpretación literal muy clara a la hora de expresar que el Tribunal se compondrá de una Sala Superior y por Salas Regionales, y que dicha Sala Superior actuara en Pleno o en Secciones, y a una de esas Secciones le corresponderá conocer de las competencias que consagra el párrafo tercero del fragmento constitucional que estamos interpretando, así como también en el artículo cuarto de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tal como ya se mencionó anteriormente; por lo tanto, concluimos que la interpretación jurídica de estos dos párrafos no deja lugar a dudas en la búsqueda de su traducción.

De igual forma estudiaremos el artículo sexto de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual apunta: “Artículo 6. El Tribunal se integra por los órganos colegiados siguientes: I. La Sala Superior; II. La Junta de Gobierno y Administración, y III. Las Salas Regionales”. En éste ordenamiento vemos como la Ley Orgánica del Tribunal agregó un órgano extra, el cual es, La Junta de Gobierno y Administración, en éste mismo contexto, el artículo séptimo de la Ley Orgánica del Tribunal advierte lo siguiente:

**ARTÍCULO 7.** La Sala Superior se integrará por dieciséis Magistrados. Funcionará en un Pleno General, en Pleno Jurisdiccional, y en tres Secciones. De los Magistrados de la Sala Superior, catorce ejercerán

funciones jurisdiccionales, uno de los cuales presidirá el Tribunal de conformidad con las reglas establecidas en la presente Ley, y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración.

Identificamos como es que éste ordenamiento apunta que la Sala Superior funcionara en Pleno General, Pleno Jurisdiccional y en tres Secciones; mientras que anteriormente la Sala Superior solo contaba con dos Secciones; se agregó una más, la cual conocerá de los asuntos previstos en el párrafo tercero del inciso H de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, y en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En relación a lo anterior, el artículo noveno de la Ley Orgánica del Tribunal reglamenta lo siguiente: “Artículo 9. El Pleno General se conformará por el Presidente del Tribunal, por los trece Magistrados que integran las Secciones de la Sala Superior y por los dos Magistrados de la Sala Superior que forman parte de la Junta de Gobierno y Administración”; este artículo señala la manera en que estará conformado el Pleno General.

De igual manera el artículo décimo de la Ley Orgánica en mención específica la forma en que se debe de integrar el Pleno Jurisdiccional, y dice que: “Artículo 10. El Pleno Jurisdiccional estará integrado por el Presidente del Tribunal y por los diez Magistrados integrantes de la Primera y Segunda Secciones de la Sala Superior, y bastará la presencia de siete de sus miembros para que se pueda tomar la votación respectiva”.

Si bien, ya estudiamos la integración de la Sala Superior mismo que se integra por el Pleno General, el Pleno Jurisdiccional y por las tres Secciones; ahora nos cuestionamos, ¿Qué competencia tienen estas salas y de qué manera están integradas?, para contestar este cuestionamiento, interpretaremos los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los cuales a la letra disponen:

ARTÍCULO 13. La Primera y la Segunda Sección cuentan con competencia administrativa y fiscal, y la Tercera con competencia en responsabilidades administrativas.

ARTÍCULO 14. Las Secciones Primera y Segunda estarán integradas cada una por cinco Magistrados de Sala Superior. La Sección Tercera se compondrá de tres Magistrados de Sala Superior, quienes integrarán Pleno General. Por la naturaleza de su especialización no integrarán el Pleno Jurisdiccional, ni podrán ser designados como integrantes de la Junta de Gobierno y Administración. Esta Sección contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas que le estarán adscritas para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Tenemos entonces que la Primera y Segunda Sección tendrán facultad para conocer de asuntos fiscales y administrativos y estarán integradas por cinco Magistrados de la Sala Superior; y la Tercer Sección tendrá facultad para conocer de asuntos relacionados con las responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de imponer sanciones por faltas graves y fincar responsables para pagos de indemnizaciones, de igual forma, la Tercer Sección contara con Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, por otro lado, esta Tercer Sección estará integrada por tres de los magistrados de la Sala Superior.

Respecto a la Tercer Sección del Tribunal en comento, se concluye que, de acuerdo a las facultades de la misma, por ser asuntos de alta importancia y de suma relevancia, es insuficiente que una sola Sección con solo tres magistrados

puedan cubrir al cien por ciento la totalidad de los asuntos por resolver, generando con ello, una excesiva carga de trabajo para dicha Sección, lo que traería como consecuencia una lenta y deficiente impartición de justicia para los asuntos de responsabilidades administrativas.

En contraste, la propia Ley Orgánica en mención en su artículo 14, nos señala que dicha Sección en comento contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, pero, ¿Cómo estarán integradas y distribuidas dichas Salas Especializadas?, para dar respuesta al anterior cuestionamiento, analizaremos el capítulo XI denominado De las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, del Título Segundo nombrado Integración y Funcionamiento del Tribunal, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, está conformado por tres artículos, y el primero de ellos es el artículo 37 el cual a la letra estipula:

ARTÍCULO 37. El Tribunal contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cada una tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos.

De igual forma, el segundo artículo del mencionado capítulo, es el artículo 38 y en él se señalan los asuntos que conocerán las Salas Especializadas, y por último el artículo 39 menciona las atribuciones de Los Magistrados instructores de la Salas Especializadas; por lo que podemos observar, no se especifica en ninguno de los tres artículos mencionados, el número de Salas Especializadas ni el número de Magistrados que integrarán dichas Salas Especializadas con las que contará la Tercer Sección del Tribunal.

Por lo que fue necesario acudir al Noveno párrafo del Quinto Transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que a la letra

consagra: “A partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Tribunal contará con cinco Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa...”.

En consecuencia, el artículo 29 de dicha Ley advierte que: “El Tribunal tendrá Salas Regionales, integradas por tres Magistrados cada una, con jurisdicción en la circunscripción territorial y sede que les sea asignada en el Reglamento Interior del Tribunal, o en esta Ley”. Lo que nos indica que las Salas Regionales siguen manteniendo la misma integración y distribución que cuando era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así mismo, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa estipula lo siguiente:

Artículo 28. Las Salas Regionales tendrán el carácter siguiente:

- I. Ordinarias: Conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 3, de esta Ley, con excepción de aquéllos que sean competencia exclusiva de las Salas Especializadas y de las Secciones;
- II. Auxiliares: Apoyarán a las Salas Regionales con carácter de Ordinarias o Especializadas, en el dictado de las sentencias definitivas, diversas a las que se tramiten en la vía sumaria. Su circunscripción territorial la determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a los estudios cualitativos y cuantitativos;
- III. Especializadas: Atenderán las materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en esta Ley o en el Reglamento Interior de este Tribunal, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio, y
- IV. Mixtas: Serán aquellas que contengan dos de las funciones anteriores.

Por lo tanto comprendemos con éste análisis e interpretación de dichos artículos, que las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

tendrán carácter de Salas Ordinarias, Auxiliares, Especializadas y Mixtas; de igual manera, que la Tercer Sección de dicho Tribunal contará con cinco Salas Especializadas para conocer de Responsabilidades Administrativas, y así mismo, que las Salas Regionales mismas que pueden tener carácter de Salas Especializadas se conformaran por tres Magistrados cada una; por lo que concluimos que la Tercer Sección contará con tres Magistrados y con cinco Salas Especializadas integradas por tres Magistrados cada una, sumando un total de dieciocho Magistrados en total.

Reanudando con la interpretación jurídica literal de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, interpretaremos el párrafo que procede, en este caso es el párrafo sexto, en el que se advierte lo siguiente: “Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables”. Lo que indica que los magistrados de la Sala Superior seguirán siendo designados por el Presidente de la República, estos mismos duraran quince años en el cargo de su función, mismos años que serán improrrogables, sin poder ser nombrados Magistrados nuevamente.

De igual manera, el párrafo séptimo del fragmento constitucional que interpretamos hace referencia sobre los Magistrados de las Salas Regionales: “Los Magistrados de las Salas Regionales serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos”.

A diferencia de los Magistrados de la Sala Superior, los Magistrados de las Salas Regionales duraran en su cargo 10 años, ósea, 5 años menos que los de la Sala Superior, pero con el beneficio de poder ser considerados para nuevos

nombramientos, en contraste, al igual que los de la Sala Superior también serán designados por el Presidente de la República.

Por último, interpretaremos el párrafo octavo de la fracción XXIX inciso H del artículo 73 de nuestra Carta Magna, el cual a la letra estipula: “Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley”. Esto implica que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ser éstos parte de la Administración Pública, son servidores públicos, por lo tanto, también son acreedores de responsabilidades administrativas, y en caso de no cumplirlas pueden ser acreedores de sanciones, y en el caso de causas graves ser destituidos de su cargo como Magistrados.

### *2.3.2. Facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para actuar como Tribunal de Mera Anulación o como Tribunal de Plena Jurisdicción*

Tal como se estudió en el tema que acabamos de analizar, el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa gracias a las reformas constitucionales que mencionamos, tiene la facultad no solo de resolver de las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, sino que ahora dentro de sus resoluciones o sentencias podrá imponer sanciones a los Servidores Públicos.

Teniendo claro éste aspecto, nos cuestionamos ¿Es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa un Tribunal de Mera Anulación o un Tribunal de Plena Jurisdicción?, para dar respuesta a este cuestionamiento, se considera importante primeramente conocer a qué nos referimos al hablar de Mera Anulación y de Plena Jurisdicción.

Rubén Aguirre señala que: “Contencioso objetivo o de mera anulación tiene como finalidad restablecer el orden jurídico violado, es decir, controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, limitándose la sentencia a anular el acto

impugnado por vicios de legalidad”<sup>99</sup>. Así mismo, el autor citado anteriormente manifiesta que: “Contencioso subjetivo o de plena jurisdicción tiene como finalidad declarar el derecho subjetivo del actor y condenar a la administración a hacer efectivo tal derecho”<sup>100</sup>.

Lo que nos da a entender el autor, es que al hablar de contencioso objetivo o de mera anulación se está haciendo referencia a una sentencia en donde solamente se nulifique o en su caso se valide el acto de autoridad que se pretende revocar por vicios de legalidad, y por otro lado, al hablar de contencioso subjetivo o de plena jurisdicción se hace referencia a una sentencia en donde se declara un derecho subjetivo del particular que pretende anular el acto de autoridad, en donde el Tribunal reconoce el derecho subjetivo del particular y a su vez condena a la autoridad administrativa a hacer valer dicho derecho subjetivo; así mismo, Cortina Gutiérrez nos indica las características y las diferencias esenciales entre un Tribunal de Mera Anulación y un Tribunal de Plena Jurisdicción, de la siguiente manera:

- a) El primero, al nulificar un acto, no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo; el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para reglamentar las consecuencias de su decisión.
- b) Ante el primero se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso de poder; ante el segundo, aun cuando se pueda impugnar una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad.
- c) En el primero las causas de nulidad son variantes de la legalidad; en el segundo no sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera

---

<sup>99</sup> Aguirre Pangburn, Rubén, “Las sentencias con efectos generales”, en Oropeza García, Arturo (Coord.), *El comercio exterior y la gestión aduanal del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009, pp. 392-393.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 393.

derivar un juicio de ilicitud, son objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción.

d) En el primero el juicio es objetivo porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley; en el segundo el juicio es subjetivo en el que el acto reclama una ventaja personal<sup>101</sup>.

Tenemos entonces como características que un Tribunal de Mera Anulación puede anular el acto pero no puede dar instrucciones a la administración sobre un nuevo acto, así como también solo puede impugnar resoluciones ejecutorias, igualmente, las causas de nulidad son variantes de la legalidad y el juicio es objetivo porque se examina el acto de autoridad con las disposiciones legales; de modo que, el Tribunal de Plena Jurisdicción nulifica un acto y reglamenta las consecuencias de su decisión, ósea, el juicio va más allá de una simple anulación ya que el juicio reclama un derecho subjetivo del particular.

De la misma manera, Margarita Lomelí cita al Lic. Alfonso Cortina Gutiérrez, Magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación, quien menciona en forma breve que el juicio que se llevaba anteriormente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era un juicio de anulación en algunos casos, pero también de Plena Jurisdicción en otros, porque:

- I. Se ocupa de litigios sobre resoluciones personalizadas relativas a impuestos directos en los que la presión fiscal se relaciona con la capacidad de pago y por ello es preciso dentro de la fase oficiosa del procedimiento tributario, el desarrollo de una operación administrativa, y sobre otras resoluciones del mismo tipo como pensiones, contratos administrativos, entre otras.
- II. No se compagina con el recurso por exceso de poder el que conforme a la ley del Tribunal, salvo casos especiales, debe dar indicaciones sobre

---

<sup>101</sup> Cortina Gutiérrez, A. "El Control Jurisdiccional Administrativo de Legalidad y la Facultad Discrecional", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Noviembre de 1965, p. 5.

la nueva resolución. Esto se desprende de las siguientes resoluciones:

Artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal:

“Indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal”.

Artículo 204 del Código Fiscal de 1939:

“Indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal”.

Artículo 230 del Código Fiscal de 1967:

“Indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal”.

Esto es propio del Contencioso de Plena Jurisdicción y no del Contencioso de Anulación.

- III. La incorporación de ciertas materias a la competencia del Tribunal indica con claridad el énfasis mayor que se ha venido dando a la competencia de plena jurisdicción del Tribunal, sin restringir sus facultades de Juez del Contencioso de Anulación, como son, los créditos contra el gobierno federal, cuestiones de pensiones civiles y militares, contratos administrativos, entre otros, que son típicos del Contencioso de Plena Jurisdicción<sup>102</sup>.

Podemos destacar según lo citado anteriormente, que dentro de la Ley de Justicia Fiscal creadora del Tribunal Fiscal de la Federación –que si bien se presumía de un Tribunal de Mera Anulación- contenía en su artículo 58 la facultad de dicho Tribunal para actuar con ciertos rasgos de la figura de Plena Jurisdicción, lo mismo fue ocurriendo con el Código Fiscal de 1939 y el de 1967; así mismo, con la evolución que fue teniendo el Tribunal Fiscal de la Federación hasta convertirse en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa -misma evolución histórica que ya se estudió en el capítulo anterior- dotar al Tribunal de nuevas facultades, lo que provocó que aunque en sus inicios comenzara como un

---

<sup>102</sup> Lomelí Cerezo, Margarita, *Estudios Fiscales*, México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, 1984, pp. 131-132.

Tribunal de Mera Anulación fuera obteniendo características de un Tribunal de Plena Jurisdicción, y en relación a lo anterior Alfonso Nava declara:

No se exagera al afirmar: “por fin Tribunal de plena jurisdicción”. Por décadas el Tribunal Fiscal aspiró a tener plena jurisdicción, como se entiende en el contencioso administrativo francés. Desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, con toda claridad se dispuso que el Tribunal naciente era un Tribunal de simple anulación, como se entendía en 1936 por el sistema francés de justicia administrativa y que se sigue hasta hoy concibiendo. Por más de cincuenta años el Tribunal Fiscal fue de simple anulación y los esfuerzos que se hicieron para convertirlo en Tribunal de plena jurisdicción fracasaron; en cambio lo consiguieron los tribunales administrativos locales<sup>103</sup>.

Se ha calificado al Tribunal Administrativo como un Tribunal de Mera Anulación, en cambio los Tribunales Contenciosos Administrativos Locales adoptaron más bien la figura de resolver sus sentencias con carácter de Tribunales de Plena Jurisdicción; pero cuando el Tribunal Fiscal de la Federación llega a ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa empezó a tener facultades para emitir resoluciones con características que se asemejan más a un Contencioso de Plena Jurisdicción que a la naturaleza con el que se le concibió, mismo que fue de Contencioso Mera Anulación.

Teniendo en cuenta las opiniones doctrinales de los diferentes autores consultados anteriormente, podemos destacar que existen dos figuras jurídicas en las que puede encuadrar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y estos son el Tribunal de Mera Anulación y el de Tribunal de Plena Jurisdicción, de igual manera, en el estudio realizado podemos destacar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por las resoluciones que emite, encuadra en ambas figuras jurídicas, entonces nos preguntamos, ¿Puede el Tribunal Federal de Justicia

---

<sup>103</sup> Nava Negrete, Alfonso, “70 años del tribunal administrativo federal de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, t. LVII, núm. 247, enero-junio del 2007, p. 257.

Administrativa ser un Tribunal de Mera Anulación y de Plena Jurisdicción a la vez?, y de acuerdo a lo analizado precedentemente, se puede afirmar con certeza que la respuesta a dicho cuestionamiento es: Si puede ser un Tribunal de Mera Anulación y de Plena Jurisdicción a la vez, en este caso sería un Tribunal Mixto; y para dar firmeza a nuestro argumento analizaremos un fragmento de la siguiente ejecutoria de amparo en revisión, la cual, a la letra señala:

AMPARO EN REVISIÓN 84/2006. TELE AZTECA, S.A. DE C.V.

CONSIDERANDO:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN. De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional".

Es aplicable a la anterior consideración el criterio I.4o.A.372 A emitido por este Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Tomo XVI, septiembre de 2002, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 1466, Novena Época, cuyos rubro y texto establecen lo siguiente:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. MODELO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO. El Código Fiscal de la Federación actualmente adopta un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto, a saber: a) Objetivo o de mera anulación; y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción. El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. En el segundo modelo, el tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación preterida o indebidamente no reconocida en favor del administrado." (Amparo en revisión 84/2006)<sup>104</sup>.

Ahora bien y conforme a lo anterior, afirmamos y concluimos que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un Tribunal que tiene facultades para emitir resoluciones y sentencias que validen o nulifiquen actos administrativos, así como también resoluciones para efectos donde se reconozca un derecho subjetivo al particular y se le condene a la autoridad a volver a emitir otro acto con las características señaladas por el propio Tribunal; lo que lo convierte en un Tribunal mixto, por ser un Tribunal de Mera Anulación y de Plena Jurisdicción a la vez.

---

<sup>104</sup> Amparo en revisión 84/2006, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XXIV, septiembre del 2006, p. 1384.

### *2.3.3. Facultades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para imponer sanciones a los Servidores Públicos y particulares*

Como se ha mencionado reiteradamente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ahora conocerá de asuntos de responsabilidades administrativas y estará facultado para imponer sanciones a los Servidores Públicos que encuadren en algunos de los supuestos típicos de faltas graves, y en relación a ello Rodríguez Serna nos comenta lo siguiente: "...la Administración Pública debe ejercer las potestades otorgadas por el legislador de forma que se logren esas finalidades especialmente previstas por el ordenamiento jurídico, singularizadas y materializadas en la decisión particular"<sup>105</sup>.

Serna nos indica que la autoridad de la Administración Pública debe ejercer las potestades y facultades que el legislador le otorga, pero no para buscar un fin particular, sino para que se logren los objetivos específicamente planteados en dichos ordenamientos jurídicos; como bien señala el principio general de derecho constitucional, universalmente admitido, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite; en este mismo sentido Max Kaiser nos dice que:

...el proceso de responsabilidad de los servidores públicos es la herramienta más importante que se tiene en el sistema actual, en el combate a la corrupción. Se trata del procedimiento administrativo a través del cual se establece una consecuencia específica de derecho, derivada de un procedimiento en el que se respetan todas las garantías establecidas en la Constitución, y en el que se determina la responsabilidad concreta de un servidor público. Con este procedimiento sancionador, se imputa una consecuencia a un acto que es ilegal. Porque contraviene alguna de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Rodríguez Serna, Simón, *Corrupción en la modificación de contratos de obra pública*, España, Universidad de Salamanca, 2014, p. 22.

<sup>106</sup> Kaiser, Max, *op. cit.*, p. 161.

Lo que cita el autor nos da a entender es que si bien, el procedimiento de responsabilidades administrativas, sirve para fincar una consecuencia a un acto ilícito cometido por una autoridad de la Administración Pública, mismo acto que debe de ir en contra de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas -cabe aclarar que actualmente dichas obligaciones están consagradas en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas-, misma Ley en la que se consagran las sanciones a las que se hacen acreedores por la falta de alguna responsabilidad administrativa. En este mismo contexto Kaiser nos reitera que:

En este sentido, el procedimiento de responsabilidad administrativa debe de ser substanciado por quien tiene facultades para instruirlo, esto es, por la autoridad legalmente existente y competente para emitir todos los actos que se requieran para la debida y legal substanciación del procedimiento, a fin de garantizar la firmeza de dichas actuaciones<sup>107</sup>.

La autoridad legalmente facultada para llevar a cabo el proceso de responsabilidades administrativas es el nuevo y ahora actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto de acuerdo a lo estipulado en el inciso H de la fracción XXIX del artículo 73 de nuestra Constitución Política y según la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y es este mismo orden de ideas Diez Morodo nos relata lo siguiente:

Existen dos ámbitos de conductas sancionables para quienes cometen actos de corrupción: el administrativo y el penal. El primero es competencia de los órganos de responsabilidades administrativas, de la Auditoría Superior de la Federación y de los Tribunales contencioso-administrativos. El segundo, de las fiscalías y de los jueces penales. Así que plantear el tema de las conductas no significa partir de cero, ya que existen diversos instrumentos normativos que describen el deber ser del servidor público. Mejor aún, eso

---

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 91.

permite identificar áreas que se deben atender para el buen funcionamiento del sistema propuesto. Por ejemplo, la delimitación de las conductas debidas de las indebidas o las ilícitas de las lícitas, no es clara. En algunos casos, las conductas ilícitas pueden tener mayor grado de precisión; en otros, se da un mayor grado de ambigüedad y, por tanto, de incertidumbre<sup>108</sup>.

Anteriormente era difícil encuadrar la gravedad de una conducta ilícita por parte de un Servidor Público, si bien se contaba con una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero aún así existía ambigüedad a la hora de precisar la gravedad del acto, o que este mismo no encuadrara del todo con una conducta tipificada como grave; por ese motivo es que con el Decreto del 18 de julio del 2016 se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la cual, una parte de su contenido aclara esa ambigüedad de la que se habla a la hora de precisar que actos son considerados graves o no graves; por lo que a continuación, mostraremos algunos fragmentos de dicha Ley, en los que se pueden identificar, en qué casos se tipifica o se encuadra una conducta ilícita grave o no grave por parte de un Servidor Público, así como las faltas administrativas graves de los particulares vinculados en actos de corrupción:

## LIBRO PRIMERO

### DISPOSICIONES SUSTANTIVAS

...

## TÍTULO TERCERO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

### Capítulo I

#### De las Faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

---

<sup>108</sup> Díez Morodo, Valentín, *op. cit.*, p. 148.

## Capítulo II

### De las faltas administrativas graves de los Servidores Público

## Capítulo III

### De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

Ese es el apartado de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en donde podemos encontrar los actos ilícitos, tipificados como faltas graves y no graves, tanto por parte de los Servidores Públicos como de los particulares. Así mismo podemos encontrar otro apartado relativo a las sanciones a las que se hacen acreedores los Servidores Públicos y particulares al incurrir en los actos tipificados en las disposiciones normativas señaladas anteriormente.

## LIBRO PRIMERO

### DISPOSICIONES SUSTANTIVAS

#### TÍTULO CUARTO SANCIONES

### Capítulo I

#### Sanciones por Faltas Administrativas No Graves

ARTÍCULO 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión,
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

### Capítulo II

#### Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

### Capítulo III

#### Sanciones por Faltas de Particulares

Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de Particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

- I. Tratándose de personas físicas:...
- II. Tratándose de personas morales:...

Podemos afirmar con seguridad que hoy en día se cuenta con una Ley que especifica con claridad cuáles son las faltas graves y no graves y el tipo de sanciones aplicables tanto para los servidores públicos como para los particulares a la hora de incurrir en dichas faltas; y al respecto Oscar Muller subraya que: "El fincar responsabilidad económica del servidor público corrupto, implica un factor de disuasión para la comisión de actos de beneficio personal..."<sup>109</sup>.

Estamos en total acuerdo con el autor, ya que desde nuestro punto de vista, al momento de querer disuadir o mitigar la comisión de actos ilícitos por parte de los Servidores Públicos para su propio beneficio personal, y más en los casos de corrupción por adquisición de bienes, impacta en un nivel más grande el sancionar económicamente porque se está atentando contra el patrimonio del Servidor Público corrupto.

---

<sup>109</sup> Muller Creel, Oscar A., "La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, núm. 214, año 67, enero-abril del 2012, p. 181.

#### 2.3.4. Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Del mismo modo y en relación a lo anteriormente planteado, nos realizamos las siguientes interrogantes, ¿Puede un Tribunal Administrativo emitir sentencias en donde finque responsabilidades e imponga sanciones a las autoridades administrativas?, ¿El emitir una sentencia donde se imponga una sanción no es acaso una característica o figura de los juzgados en materia penal?; es por eso que en el presente apartado de éste capítulo segundo, analizaremos las diferentes acepciones de algunos autores, así como jurisprudencias, esto con la finalidad de poder dar contestación a estos cuestionamientos, comenzaremos por estudiar el comentario de Omar Losson, quien reitera que:

“El Tribunal Fiscal de la Federación nació bajo una concepción fundamentalmente fiscal y al paso del tiempo se fue ampliando su competencia, al grado que en la actualidad conoce de un amplio tipo de asuntos administrativos, entre los que se encuentran las resoluciones que imponen sanciones administrativas”<sup>110</sup>.

Como ya se ha mencionado reiteradamente en ésta investigación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, inició como un Tribunal con competencia meramente contenciosa-fiscal, de igual forma, mediante la evolución que éste mismo ha tenido con el paso de los años y las reformas que ha sufrido, se le han ido agregando cada vez más asuntos en materia administrativa, a tal grado de llegar a conocer sobre asuntos de responsabilidades administrativas, misma que comenzó solamente como medio de impugnación para revocar las resoluciones que las aéreas de responsabilidades administrativas de los órganos de fiscalización a nivel federal y local emitían en contra de un servidor público, sin embargo, hoy en día el Tribunal está facultado no solo para conocer de responsabilidades administrativas, sino para sancionar a los actores de dichas

---

<sup>110</sup> Losson Ramos, Omar, *La Naturaleza Jurídica de los Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo en México*, Tesis de Licenciatura, Derecho con especialidad en Derecho Fiscal, Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, agosto de 2004, p. sin núm.

responsabilidades, por lo que nos deja una gran duda acerca de que si ésta nueva competencia se encuentre fuera de la naturaleza del Tribunal, por encuadrarse ésta figura de la sanción administrativa, más como un acto administrativo coactivo típico de la naturaleza de los juzgados en materia penal; y al respecto la Magistrada Presidenta de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa advierte que:

“Fue el propio legislador el que limitó las facultades del Tribunal a la materia administrativa. Por eso, es menester aclarar qué se entiende por falta administrativa grave y delito penal. El primero, es aquella conducta que se comete cuando un servidor público y/o un particular, ya sea de manera voluntaria o culposa, infringen lo establecido en una norma de carácter administrativo, y actualizan la hipótesis de infracción grave contenida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (lgrasp). Por delito debe entenderse la acción u omisión voluntaria que sancionan las leyes penales, típicamente antijurídicas y culpables; es decir, implica una conducta del ser humano, la cual se encuentra regulada en la legislación penal como antijurídica. En esos términos, la principal diferencia entre falta administrativa y delito, lo es el que la falta administrativa se refiere al despliegue de una conducta infractora a un ordenamiento administrativo, calificada como grave por la propia ley; y el delito es una conducta calificada por la legislación penal como antijurídica...”<sup>111</sup>.

En este sentido, la Magistrada hace referencia a la diferencia entre una infracción administrativa y una conducta ilícita, donde la primera encuadra dentro del ordenamiento administrativo y la segunda dentro de la legislación en materia penal, con ello entendemos, que lo que quiso expresar es que, siempre que la conducta sea sobre una infracción a la normatividad administrativa, y no sobre una conducta tipificada como delito, ésta misma se encontrará dentro de la naturaleza

---

<sup>111</sup> Urby Genel, Nora Elizabeth, Magistrada Presidenta de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, véase en página web: <https://www.forojuridico.org.mx/tribunal-federal-justicia-administrativa-no-sancionara-prision-servidores-publicos-corrupitos/> consultado al 28 de octubre del 2017.

del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, asimismo, la Magistrada en comento, agrega a su argumentación lo siguiente:

“...el TFJA, de ninguna manera y por ningún motivo, al emitir sus sentencias en materia de responsabilidad administrativa, podrá ordenar prisión como sanción a los infractores. Esto, de acuerdo a su propia naturaleza administrativa y a las facultades limitadas que le otorgó el legislador en materia de responsabilidades de servidores públicos y particulares que cometan faltas graves en perjuicio del Estado mexicano. No se puede perder de vista el hecho de que las sanciones aplicables analizadas por el Tribunal por los actos u omisiones graves en que los servidores públicos o particulares incurran, tienen el carácter de faltas administrativas. La pena de prisión tiene necesariamente que derivar de una conducta tipificada como delito, prevista en el Código Penal...”<sup>112</sup>.

Ahora bien, con respecto si la imposición de una sanción por parte del Tribunal se encuentra dentro de las funciones o actividades propias de la naturaleza de un Tribunal Administrativo, la magistrada comenta que siempre que dichas sanciones no ordenen la privativa de libertad a los servidores públicos sancionados o particulares que en su caso hayan incurrido en una falta administrativa grave y solo imponga sanciones de carácter meramente administrativas y/o pecuniaria dependiendo del daño ocasionado por la misma, dichas sanciones no corromperán la naturaleza jurídica del Tribunal.

Además, la citada Magistrada concluye su participación señalando que: “Bajo esta perspectiva, en el caso de que una conducta administrativa, también actualice un delito penal, ambos procedimientos se ventilarán de manera independiente y por cuerdas separadas”<sup>113</sup>, lo que éste comentario nos da a reflexionar, es que dentro de un mismo acto de corrupción que un agente –servidor público o particular- pudiera cometer, este podría ser juzgado tanto por los juzgados penales

---

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> *Idem.*

como por el Tribunal, lo que a nuestro parecer, se podría estar vulnerando derechos humanos del presunto infractor, o en su caso se estaría violando la garantía que expresa, que un mismo asunto no puede ser juzgado dos veces; por lo que consideramos que si una conducta puede actualizar un delito penal y a la vez una responsabilidad administrativa, estaríamos dentro de una controversia legislativa que de no aclararse expresamente por los legisladores, la duda de cuándo es una conducta de responsabilidad administrativa y cuándo una conducta ilícita tipificada por el orden penal, provocaría una violación a los derechos del actor, y a su vez se estarían duplicando funciones entre los órganos jurisdiccionales; a menos que, en todo caso, dicha conducta enjuiciada se haya realizado mediante la comisión de varias conductas a la vez, que si bien unas encuadren en la competencia administrativa y otras en lo penal.

Desde otra perspectiva, retomando el cuestionamiento de si emitir sanciones se encuentra dentro de la naturaleza jurídica del Tribunal, cabe mencionar que algunos años atrás, cuando aún no se expedían las reformas constitucionales que transformaron al Tribunal y le concedieron la facultad sancionadora, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había establecido de manera general la identidad entre el principio de tipicidad relativo normalmente a la materia penal, pero aplicable al derecho administrativo sancionador, según se surte de la siguiente jurisprudencia:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado

de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón. (Tesis: P./J. 100/2006)<sup>114</sup>.

Y de esta manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que el derecho administrativo sancionador se identifica en su principio de tipicidad con el derecho penal, puesto que tanto el derecho administrativo en materia de sanciones, como el derecho penal, son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; dicho de otra manera, el derecho administrativo sancionador, asigna una infracción por la realización de un acto ilícito por parte de los Servidores Públicos, mismos actos ilícitos que deben de encuadrar dentro de un marco normativo, que actualmente, en este caso, sería encuadrar dicha conducta ilícita en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En otro orden de ideas, pero siguiendo el análisis sobre la naturaleza jurídica del Tribunal, nos podemos realizar el siguiente planteamiento: Si bien sabemos, el

---

<sup>114</sup> Tesis: P./J. 100/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, Agosto del 2006, p. 1667.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa nace en sus inicios como un Tribunal Jurisdiccional que se encuentra totalmente fuera del Poder Judicial, por lo que durante muchos años se cuestionó acerca de su legalidad y constitucionalidad, puesto que al ser parte del Poder Ejecutivo, se hablaba de una transgresión a la división de poderes estipulada en nuestra Carta Magna, al respecto y con relación a las sanciones que éste mismo Tribunal impondrá de ahora en adelante a los Servidores Públicos y particulares que incurran en responsabilidades administrativas graves, éstas mismas podrán ser impugnadas en segunda instancia por órganos del Poder Judicial, tal como lo menciona Alejandro Romero al afirmar que: "...las resoluciones que dicte el tribunal podrán ser impugnadas mediante el Juicio de Amparo y por la autoridad, mediante el Recurso de Revisión Fiscal, ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa"<sup>115</sup>.

Esto es, se podrán impugnar las resoluciones del Tribunal que impongan una sanción administrativa, mediante Juicio de Amparo cuando se trate de particulares presuntos involucrados en actos de responsabilidad administrativa y mediante Recurso de Revisión por parte del Servidor Público sancionado, dichos medios de impugnación se realizaran por medio de Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa; lo que nos da a pensar por un lado que si bien, dicho precepto brinda la decisión final del asunto al Poder Judicial, pero por otro lado de acuerdo al principio de Separación de Poderes, el que un órgano del Poder Judicial impugne los actos de un órgano del Poder Ejecutivo, violenta la separación de poderes y a su vez la autonomía plena del Tribunal.

Sin embargo esta cuestión puede visualizarse desde dos vertientes, una es la que se planteó en el párrafo anterior, y la segunda, se podría considerar que el Poder Judicial tenga la facultad de impugnar los actos de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como un contrapeso, puesto que el Tribunal se encuentra dentro del Poder Ejecutivo, y el ser el Poder Judicial el que tiene la última palabra sobre los pronunciamientos del Tribunal Administrativo, contrapone la existencia

---

<sup>115</sup> Romero Gudiño, Alejandro, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015, p. 294.

de una resolución definitiva por parte de un órgano perteneciente del Poder Ejecutivo.

Podemos concluir este tema, haciendo hincapié en que actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, si bien, independientemente de que seguirá llevando a cabo juicios de nulidad, es un Tribunal con facultades para poder imponer sanciones no solo administrativas sino también económicas a los Servidores Públicos y particulares corruptos; mismas sanciones que se encuentran enmarcadas dentro de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y que si bien, mientras dichas sanciones no sean privativas de libertad y la conducta sancionada no se encuadre dentro de una conducta tipificada como delito dentro del orden penal, el imponer sanciones no transgrede su naturaleza jurídica desde el enfoque de las facultades que constitucionalmente se le han otorgado; sin embargo, si nos remontamos a las facultades que inicialmente tenía cuando nació como un Tribunal de jurisdicción meramente contenciosa fiscal y de justicia retenida, nos encontraríamos frente a unas facultades sancionatorias que definitivamente se encuentran fuera de su naturaleza jurídica.

### III. CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA CON EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS Y EL CONSEJO DE ESTADO ESPAÑOL

#### 3.1 *Breve reseña histórica sobre el Contencioso Administrativo Francés*

##### 3.1.1 *Nacimiento del Consejo de Estado Francés*

Como es bien conocido, hace más de doscientos años, Francia, estaba constituida por un Estado Monárquico, donde el poder estaba centralizado en una sola persona, el Rey; misma Monarquía, gracias al triunfo de la Revolución Francesa, fue desplazada y suprimida por la implantación de una nueva forma de gobierno, el de una República, sobre el cual nos comentan al respecto Eduardo García y Ramón Fernández lo siguiente: "...en el momento en que la Revolución Francesa impuso la adopción del principio de División de Poderes, confesadamente tomadas del modelo inglés, pudo parecer que la opción implicaba un abandono de las técnicas a que había llegado en su última fase la Administración absolutista del Antiguo Régimen..."<sup>116</sup>, pero como lo mencionaron los citados autores, parecía que el Estado Francés había abandonado las prácticas del régimen absolutista, puesto que si bien, ya no se estaba concentrando el poder en el Rey, pero si en la clase Burguesa, que eran los encargados de ejercer la administración del Estado.

Por lo tanto, Jean Marie nos relata que: "Napoleón, siendo cónsul, expidió un decreto de reorganización del Consejo de Estado, en el cual, además de sus funciones administrativas y legislativas, se le encargaba resolver las dificultades que pudieran surgir en materia administrativa"<sup>117</sup>. Todo esto con la finalidad de dotar al Estado francés de un marco de derecho nuevo, si bien sabemos, Napoleón Bonaparte, fue el precursor del Código Napoleón o Código Civil como lo conocemos hoy en día; de igual manera Napoleón Bonaparte en su Imperio creó

---

<sup>116</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Ramón Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, España, Ed. Civitas, vol. I, 1995, p. 471.

<sup>117</sup> Auby, Jean Marie y Drago, Rolland, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, 2a. ed., París, 1975, t. II, p. 169.

una Reforma Constitucional, tal como nos lo advierte Martínez Rosaslanda y Delgadillo Gutiérrez al señalar que: “Con el artículo 52 de la Constitución del 22 de febrero del año VIII (15 de diciembre de 1799), se creó el Consejo de Estado”<sup>118</sup>.

Igualmente, Jean Francois en su participación en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa del año 1997, citó dicho artículo 52, el cual a la letra expone: “Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes de los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que puedan surgir en materia administrativa”<sup>119</sup>. Como podemos observar, dicho artículo le da vida al Consejo de Estado y le otorga dos atribuciones, la primera, de redactar proyectos de ley y la segunda de resolver las dificultades que susciten de la actividad administrativa.

De igual manera, Alma Peralta sostiene que: “El primer imperio napoleónico organiza una jurisdicción administrativa en dos niveles: Los Consejos de Prefectura y el Consejo de Estado, divididos en secciones y creados en 1799”<sup>120</sup>. Y de esta manera es que nacen los Consejos de Prefectura, y al respecto de estos dos niveles dentro de la jurisdicción administrativa, L. Máxime nos puntualiza lo siguiente:

El Consejo de Estado y los consejos de prefectura se limitaban a elaborar dictámenes que eran aprobados por el jefe de Estado, con lo cual se configuró lo que posteriormente sería llamado “justicia retenida”. La estructura del Consejo fue dividida en cinco secciones, y sus atribuciones se resumían en: a) Preparar las leyes que el órgano Legislativo debía aprobar;

---

<sup>118</sup> Martínez Rosaslanda, Sergio y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto “La Justicia Contencioso Administrativa en Europa”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, t. III, 1997, p. 59.

<sup>119</sup> They, Jean-Francois, “El Consejo de Estado Francés”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, t. III, 1997, p. 13.

<sup>120</sup> Peralta Di Gregorio, Alma, “Origen, perspectiva y proyección del Tribunal Fiscal de la Federación de México -una disertación comparativa con el Consejo de Estado Francés-”, *Memoria del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, México, 1995, núm. 9, mayo-junio, p. 13.

b) Elaborar los reglamentos de la administración, y c) Resolver las dificultades producidas en materia administrativa<sup>121</sup>.

Como podemos observar, el Consejo de Estado desde sus inicios cuenta con las facultades de asesor jurídico para la iniciativa de leyes, como órgano creador de Reglamentos internos dentro del Poder Ejecutivo y como órgano de justicia para dirimir las dificultades que se suscitaban dentro de la administración pública francesa.

De igual manera como ya se mencionó antes, Francia contaba con una nueva forma de gobierno -la Republicana- en donde la división de poderes imperaba en su régimen, por lo tanto se crearon simultáneamente en esa misma época, nuevas reformas y nuevas legislaciones, y al respecto They menciona que: “También la ley de 16-24 de agosto de 1790, una ley que nunca fue revocada, organiza esta separación con rigor”<sup>122</sup>. En especial, dicha reforma separa la intervención del Poder Judicial sobre las actividades de la Administración Pública, tal como lo menciona el citado autor al enunciar los tres principales artículos de la reforma del 16-24 de agosto de 1790, de la siguiente manera:

Artículo 10: Los tribunales no podrán tomar ninguna parte, ya sea directa o indirectamente, en el ejercicio del poder legislativo, ni tampoco impedir o suspender la ejecución de los decretos del cuerpo legislativo sancionados por el rey, bajo pena de felonía.

Artículo 12: No podrán crear reglamentos, sino que se dirigirán al cuerpo legislativo todas las veces que lo crean necesario, ya que para interpretar una ley, o para hacer una nueva.

Artículo 13: Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas las funciones de cualquier manera que sea, las operaciones de

---

<sup>121</sup> Letourneur, Maxime, “El consejo de Estado Francés”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, 1967, núm. especial, diciembre de 1967, p. 100.

<sup>122</sup> They, Jean-Francois, *op. cit.*, p. 17.

los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causar de sus funciones<sup>123</sup>.

Como se puede observar, esta reforma marcó claramente los límites de la actividad Administrativa con respecto a las funciones de los otros dos poderes, así como se le otorga la facultad de participar como consejero en la creación de leyes, se especificó claramente que la Administración Pública no tenía la facultad para imponer o crear una norma, ni intervenir en los procesos legislativos, así como también se precisó que las funciones del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial son distintas y se mantendrán separadas.

En este mismo contexto sobre la separación de poderes en Francia, Kelsser argumenta que: “Las funciones judiciales son distintas y estarán separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de indemnización, obstruir de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones”<sup>124</sup>. Observamos como en Francia se limitó claramente las facultades de los tres poderes de Gobierno, así como la prohibición del Poder Judicial de intervenir en las operaciones de la Administración Pública, ni citar o juzgar a los encargados de la Administración Pública por las acciones realizadas por estos mismos dentro de las funciones de sus respectivos cargos, dejando esta facultad únicamente al Consejo de Estado como órgano del Poder Ejecutivo. Así mismo, Guillermo Cambero nos señala que:

Las dos “ordenes de jurisdicción”, administrativa y judicial, son completamente distintas: ninguna es superior a la otra y las dos coexisten, cada una en el campo de su propia competencia, sin interferencia alguna. A pesar que la organización jurisdiccional en Francia es dualista y las reglas de

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>124</sup> Kelsser, Marie-Christine, *Los Cahiers del Consejo de Estado de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas*, trad. propia, París, Ed. Armand Colin, 1968, p. 141.

procedimiento son diferentes, el objeto primordial es solo uno: impartir justicia<sup>125</sup>.

De acuerdo a lo relatado por el citado autor, al hablar de una organización jurisdiccional dualista en Francia, estamos indudablemente hablando de dos tipos de jurisdicciones distintas, con facultades totalmente diferentes, ambas impartidoras de justicia pero sin superioridad entre ellas, pero, al existir dos órdenes de jurisdicción, ¿No se estaría violentando la separación de poderes al otorgarle al Consejo de Estado la facultad jurisdiccional?, misma agresión al principio de separación de poderes que estipula la Constitución Francesa, ¿No sería anticonstitucional, el otorgarle dicha facultad al Consejo de Estado? para responder a las preguntas anteriores Odent y Truchet, nos comentan lo siguiente:

En la decisión llamada “El Consejo de la competencia” del 23 de febrero de 1987, el Consejo Constitucional Francés afirmó que era constitucional “conforme a la tradición francesa de separación de poderes”, el principio según el cual, a la excepción de materias reservadas por naturaleza a la autoridad judicial, es competencia de la jurisdicción administrativa la anulación o la modificación de las decisiones tomadas, en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público, por las autoridades que ejercen el poder ejecutivo, sus agentes, las municipalidades de la República o los organismos bajo el control de su autoridad<sup>126</sup>.

Fue así, como al separar las funciones de estos dos poderes, las actividades administrativas no estaban reguladas por ningún órgano y la incertidumbre de los gobernados sobre sus derechos frente a una administración donde su actividad no era expresamente regulada ni sancionada comenzó a crecer, y al respecto José Luis Vásquez, apunta que: “La prohibición a los tribunales judiciales para que

---

<sup>125</sup> Cambero Quezada, Guillermo, “Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa”, *Letras Jurídicas del Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara*, México, 2006, núm. 3, p. 2.

<sup>126</sup> Odent, B. y Truchet, D., *La Justicia Administrativa*, Paris, Ed. Puf, 2004, p. 37.

conocieran de los asuntos de la administración dio lugar a la creación de un órgano jurisdiccional en el seno de la administración”<sup>127</sup>.

Analizando el artículo 52 de la Constitución del 15 de diciembre de 1799, mismo que ya mencionamos en líneas anteriores, y haciendo hincapié en la parte donde prevé la atribución del Consejo de Estado Francés para resolver las dificultades que se susciten de la actividad administrativa, así mismo, dicho artículo en mención fue el propulsor de la creación de los Tribunales Administrativos del Consejo de Estado, de igual manera, en este mismo orden de ideas Gabriela Chaín nos comenta lo siguiente acerca de la creación de los Tribunales Administrativos, señalando que éstos mismos:

...nacieron en Francia debido a una desconfianza coyuntural hacia la actitud de los tribunales, porque se pensó que los Tribunales Judiciales se opondrían a las profundas reformas administrativa y financiera que pretendía realizar la triunfante revolución francesa, la que temía el criterio conservador de los tribunales, a los que consideraba antirrevolucionarios<sup>128</sup>.

Chaín Castro considera que el motivo generador de la creación de los Tribunales Administrativos fue la desconfianza que se le tenía a los Tribunales Judiciales, puesto que eran considerados antirrevolucionarios, y por ende, temían que estuvieran en contra de las novedosas reformas, decisiones y maneras de operar del Poder Ejecutivo ahora con la creación del Consejo de Estado Francés; consideramos muy atinado el comentario de la citada autora, puesto que si la actividad del Poder Ejecutivo sería juzgada por el Poder Judicial, no existiría autonomía por parte del Poder Ejecutivo y corrompería el Principio de la separación de poderes.

---

<sup>127</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, p. 41.

<sup>128</sup> Chaín Castro, Gabriela María, “Tribunales de lo Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas”, *Lo contencioso administrativo en la reforma del estado*, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 127.

De tal forma se crea el Consejo de Estado y se le atribuye por medio de la separación de poderes la facultad de ser juez común de sus propios actos. Así mismo, otra evolución importante dentro de la función contenciosa dentro del Consejo de Estado surgió en la década de 1950, sobre lo que José Luis argumenta lo siguiente:

El decreto del 30 de septiembre de 1953 realiza lo que ningún gobierno se había atrevido a hacer anteriormente. El Consejo de Estado pierde sus atribuciones de juez administrativo común, y son transferidas a los Tribunales Administrativos, que se convierte en juez de apelación de los Tribunales Administrativos; conserva sin embargo, algunas de sus atribuciones de primera instancia<sup>129</sup>.

La reubicación de las actividades del Consejo de Estado al transferir sus atribuciones de juez común de primera instancia a los en ese entonces nuevos Tribunales Administrativos, para adquirir el Consejo de Estado la competencia para conocer del recurso de apelación, en este caso, se convirtió en juez de segunda instancia; dicho proceso evolutivo fue necesario para lograr una mayor eficacia en la aplicación de la justicia administrativa. En este mismo orden de ideas Julien-Laferrere, señala que:

Para paliar la insuficiente eficacia de la justicia contenciosa administrativa, varias soluciones fueron examinadas; la que finalmente se adoptó fue radical: la Ley del 31 de diciembre de 1987, que entró en vigor el 1o. de enero de 1989, creó cinco “Cortes Administrativas de Apelación” (CAA), jurisdicciones intermediarias entre los Tribunales Administrativos —que siguen siendo competentes en primera instancia—, y el Consejo de Estado, que se convierte en “Corte de Casación de lo Contencioso Administrativo”<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Julien-Laferrere, Francois, “La evolución reciente de la justicia contencioso administrativa francesa”, en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto (coords.), *Justicia contenciosa administrativa Congreso Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Serie Doctrina Jurídica, 2013, núm. 663, p. 171.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 173.

Esta reforma fue la que reubicó las actividades de jurisdicción administrativa del Consejo de Estado, dejándolo como juez de última instancia, conociendo de asuntos de casación; así mismo, la creación de los cinco Tribunales de Apelación que surgieron como respuesta a la necesidad de desahogar la carga de trabajo de los asuntos administrativos en primera y segunda instancia.

### 3.1.2 *El Consejo de Estado como Juez de Casación de lo Contencioso Administrativo*

Con respecto a lo antes mencionado, el Consejo de Estado dentro de su transformación y evolución paso de ser dentro de sus funciones jurisdiccionales juez de primera y segunda instancia a juez de tercera instancia como juez de casación y en este mismo orden de ideas, Jesús González nos advierte que: “El Consejo de Estado se convirtió en juez de apelación y de última instancia respecto de los fallos de los recién creados tribunales. El Consejo conservó una jurisdicción en primera y última instancia en aquellas materias taxativamente señaladas por la ley<sup>131</sup>. Incluso cuando se reubicó las facultades del Consejo de Estado para conocer de asuntos de última instancia como juez de casación de las resoluciones emitidas por las Cortes Administrativas de Apelación, el Consejo de Estado conserva la jurisdicción de primera instancia para asuntos señalados por la ley, tal como lo mencionó el citado autor, así mismo para asuntos señalados como urgentes.

En relación a lo señalado con anterioridad por Philippart y Lesage argumentan que: “Una causa seria es un argumento, invocado por el demandante en su recurso en anulación o reformulación contra el acto impugnado, que deja pensar al juez de la urgencia, en el momento en que dicta su sentencia, que dicho acto probablemente es ilegal”<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, 2ª ed., España, Instituto de Estudios Políticos, t. I, 1964, p.290.

<sup>132</sup> Philippart y Lesage, *Los grandes fallos de las Cortes Administrativas*, 16ª, Francia, Ed. Consejo de Estado, 2007, p. 830.

Este recurso de causa seria o urgente solicitado por el demandante, en este caso tanto por el administrado como por la administración, plantea el problema de la definición de la urgencia, y fue el mismo Consejo de Estado el que por medio de su jurisprudencia, definió a estas nociones de la siguiente manera: “Hay urgencia cuando la ejecución de la decisión administrativa es susceptible de causar un perjuicio suficientemente grave e inmediato, al demandante, o a otra persona privada, o a la misma administración”<sup>133</sup>.

En este aspecto tenemos que la causa seria o urgente, es uno de los asuntos por los cuales el Consejo de Estado puede tener jurisdicción de primera instancia al atraer dichos casos, más adelante dentro de ésta investigación, hablaremos acerca de la forma operacional en que el Consejo de Estado atiende los casos donde el acto administrativo que se pretende impugnar es de relevante importancia.

Retomando un poco lo mencionado en algunos párrafos anteriores, la Justicia Administrativa Francesa adquirió tres instancias para lograr un desahogo más eficiente y eficaz de los asuntos de su jurisdicción; si bien el Consejo de Estado tuvo la necesidad de delegar las funciones de primera y segunda instancia a los Tribunales Administrativos y Cortes Administrativas de Apelación, siendo el Consejo de Estado una tercera instancia como Corte de Casación de lo Contencioso Administrativo, sin embargo, el delegar dichas atribuciones de primera y segunda instancia, no significó que éste mismo se deslindara de la supervisión de las actividades de las mismas, y al respecto Combarrous nos comenta que actualmente: “existen medidas que permiten al Consejo de Estado nombrar un consejero de Estado ante las cortes administrativas de apelación, con objeto de lograr la coordinación y supervisión de la actividad de las mismas”<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 833.

<sup>134</sup> Combarrous, Michel, “Una etapa decisiva en la modernización del Consejo de Estado”, *El AJDA Noticias Legales de Derecho Administrativo*, Francia, 1988, núm. especial, enero de 1988, p. 79.

Consideramos que la medida preventiva utilizada por el Consejo de Estado al nombrar un Consejero que se encargue de la coordinación y supervisión de las Cortes Administrativas de Apelación, es un excelente medio de control interno dentro de las funciones jurisdiccionales del propio Consejo de Estado, control que consideramos necesarios para reducir la ineficiencia o ineficacia de la impartición de justicia por medio de las Cortes Administrativas de Apelación, reduciendo a su vez los asuntos que podrían llegar a la Corte de Causación, creemos que es una buena estrategia que debería implementarse en nuestro país, pero misma que es imposible aplicarla en estos días, puesto que la distribución de competencias entre la Justicia Administrativa y la Justicia Judicial en México, tema del que hablaremos más adelante.

Desde otra perspectiva, la reforma que creó la tercera instancia dentro de la Jurisdicción Administrativa en Francia, no afectó las diversas actividades extrajudiciales con las que cuenta el Consejo de Estado, tal como lo mencionan Marie y Drago al afirmar que: “Si bien la reforma que se comenta transfirió parte de la competencia jurisdiccional del Consejo de Estado, no se afectaron ni la organización ni las funciones del Consejo de Estado como consejero del gobierno francés”<sup>135</sup>. Como ya mencionamos al principio de ésta investigación el Consejo de Estado no solo cuenta con funciones jurisdiccionales sino también como Consejero del Poder Ejecutivo y Asesor jurídico del mismo a la hora de proponer legislaciones en materia administrativa, entonces, de acuerdo a lo citado por los autores dicha reforma no afectó las actividades ni organización del Consejo de Estado en sus funciones consultivas y de asesoría, solamente en la organización y estructura dentro de sus funciones jurisdiccionales.

### 3.1.3 *El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción en Francia*

De acuerdo a lo analizado, observamos la evolución por la que ha atravesado el Consejo de Estado en su función contenciosa administrativa, desde

---

<sup>135</sup> Auby, Jean Marie et Drago, Rolland, *op. cit.*, p. 114.

su creación y designación como organismo de justicia administrativa, hasta convertirse en la Corte de Casación de lo Contencioso Administrativo, así mismo, otra importante transformación que ha tenido el Consejo de Estado es la reforma de 1988, sobre la cual René Chapus, nos señala lo siguiente:

Por cuanto a las cuestiones procedimentales, la reforma de 1988 introduce dos cuestiones: Primeramente se fortalece la “prevención del contencioso”, dando base a un procedimiento previo, limitado a los recursos de plena jurisdicción intentados en contra de las personas colectivas de derecho público, al que algunos tratadistas llaman “contencioso de las colectividades”. En segundo lugar, se confirma la función revisora del Consejo de la jurisdicción administrativa<sup>136</sup>.

El punto más rescatable de dicha reforma, es el fortalecimiento de la prevención de lo contencioso, en el que se dan las bases para un procedimiento previo para los asuntos de lo contencioso de las colectividades, y en ese sentido, Michel Fromont apunta que de acuerdo a esa tendencia: “El contencioso administrativo francés, de ser un contencioso de los actos, pasaría a ser un contencioso de las relaciones jurídicas; que de un contencioso objetivo pasaría a ser un proceso subjetivo”<sup>137</sup>. No obstante, cabe mencionar que el Contencioso Administrativo Francés comenzó como un contencioso de mera anulación, donde su primordial función era la anulación de los actos indebidos de las autoridades administrativas, y que de acuerdo a las reformas y modificaciones por las que fue pasando, actualmente es un contencioso de plena jurisdicción, y al respecto Vásquez Alfaro, nos dice que:

El contencioso de plena jurisdicción, que al igual que el contencioso de legalidad ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y que persigue, en forma contraria al recurso por exceso de poder, la

---

<sup>136</sup> Chapus, René, “Los aspectos de procedimiento”, *El AJDA Noticias Legales de Derecho Administrativo*, Francia, 1988, núm. especial, enero de 1988, p. 90.

<sup>137</sup> Fromont, Michel, “La ejecución de las decisiones de los Tribunales Administrativos de derecho francés y alemán”, *El AJDA Noticias Legales de Derecho Administrativo*, Francia, núm. 2, 1988, p. 243.

protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados, razón por la cual ha sido denominado contencioso subjetivo. [...] En el contencioso de plena jurisdicción el juez, al emitir su resolución, puede confirmar, anular e incluso modificar el acto impugnado y condenar a la administración pública a la restitución de un derecho público vulnerado, a proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios a la parte afectada en el caso de ser imposible la restitución<sup>138</sup>.

Por lo tanto, el Contencioso Administrativo Francés, al contar con la figura del Contencioso de Plena Jurisdicción, proporciona una mayor confianza y eficacia sobre su función jurisdiccional administrativa, puesto que al poder confirmar, anular, modificar y en el mejor de los casos condenar a la autoridad pública por la comisión de actos ilegales dentro de sus funciones, propicia una mayor protección a los derechos subjetivos de los gobernados en Francia.

#### 3.1.4 *Facultades del Consejo de Estado para emitir multas*

De la misma manera, otro acontecimiento importante dentro de la evolución de la función jurisdiccional del Consejo de Estado fue la reforma de La ley del 16 de julio de 1980, en donde dicha Ley sustenta las bases para que el Consejo de Estado como órgano jurisdiccional para cumplir las resoluciones que este mismo emite, y con respecto a eso, Francois nos advierte que:

La ley del 16 de julio de 1980 es la primera etapa; su artículo 2o. autoriza al Consejo de Estado a infligir multas, inclusive de oficio, a las personas públicas u organismos privados encargados de la gestión de un servicio público, en caso de que no ejecuten un fallo de una jurisdicción contenciosa administrativa<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. Cit.*, p. 54.

<sup>139</sup> Julien-Laferrère, Francois, *op. Cit.*, p. 177.

Esta reforma permitió garantizar una mayor seguridad jurídica a los gobernados del Estado francés, puesto que, los administrados tenían la facultad de recurrir a los órganos de justicia administrativa para resolver las controversias surgidas con la administración pública, pero con la desventaja de que dichos órganos jurisdiccionales no estaban facultados para exigir el cumplimiento de las sentencias impuestas a la administración juzgada, así que ésta misma podía hacer caso omiso de la resolución fallida en su contra, por lo tanto, se considera una reforma muy atinada para obligar a la autoridad demandada a cumplir con los mandatos que los órganos contenciosos administrativos impongan en sus sentencias.

Finalmente, para concluir con esta breve reseña histórica del Consejo de Estado francés, citaremos a Martínez y Delgadillo que dentro de su participación en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa de 1997, en el XL Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, argumentaron lo siguiente, acerca de la evolución contenciosa administrativa de dicho Consejo de Estado:

De esta manera vemos cómo nace el Contencioso Administrativo, no como un control jurisdiccional, sino como un autocontrol del gobierno, unido al básico principio de separación entre la Administración y Justicia; posteriormente, al final del siglo XIX (1872), se produce una verdadera jurisdicción de los órganos encargados de conocer los recursos Contencioso Administrativos, con la implantación del sistema de jurisdicción delegada, diferenciando entre Jurisdicción administrativa y Administración activa, con lo que el juzgar a la Administración no se considera ya una pertenencia de la misma función, sino el contenido de una verdadera jurisdicción para enjuiciar, una vez realizada, la actuación de las autoridades administrativa, sin ulterior recurso o juicio ante otro poder del Estado, que revise la resolución recaída en el ámbito Contencioso Administrativo<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> Martínez Rosaslanda y Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*, p. 59.

El Contencioso Administrativo Francés ha tenido una gran historia y un avance muy positivo respecto a la forma de organización y realización de sus funciones de justicia contenciosa administrativas, siempre dando un paso más fuerte y certero para garantizar tanto los derechos de los administrados como la correcta y mejor aplicación de la administración pública en Francia, pero no todo ha sido positivo, dentro de su evolución ha sufrido fuertes críticas y ataques de grupos que están en contra de su actividad, una de ellas fue el conflicto de 1962, sobre el cual nos hablan M. Long y P. Weil, al respecto:

A principios de los años sesenta, el CE y el Ejecutivo entran en conflicto a causa de los intentos de este por oponerse a la jurisprudencia de aquel. El conflicto estalla cuando el CE, por su sentencia “Canal”, de octubre de 1962, anula una ordenanza del general De Gaulle que crea un Tribunal Superior de Justicia Militar, en el marco de la guerra con Argelia; la reacción del Ejecutivo es muy pronta, pero no es la que se podía temer<sup>141</sup>.

Como vemos en el relato anterior, el Consejo de Estado entró en conflicto con el mismo Poder Ejecutivo, cuando el Consejo de Estado mediante una sentencia, anula una ordenanza del General De Gaulle, lo que nos da dos vertientes de opinión, una negativa y otra positiva, la opinión negativa, como ya mencionamos anteriormente es la existencia de grupos opositores que no están de acuerdo con las actuaciones judiciales del Consejo de Estado, y la opinión positiva es la confianza que se puede depositar en el Consejo de Estado, puesto que este mismo tiene la función de regular las actuaciones de las autoridades del Poder Ejecutivo, para que éste no abuse de su poder o se extralimite en el mismo, y el anular los actos de autoridades de gran poder, garantiza su autonomía e independencia del Poder Ejecutivo, aun cuando sea un órgano de ese mismo poder.

---

<sup>141</sup> Long, M, Weil, P. et. al., *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa francesa*, Colombia, Ed. del Profesional, 2000, p. 552.

### 3.2 *El Consejo de Estado Francés en la actualidad*

Podemos subrayar que el Consejo de Estado desde su creación ha tenido una evolución progresiva muy buena y apuntada siempre a realizar día a día una mejor actividad administrativa, ejerciendo desde su propio seno un autocontrol administrativo en el desarrollo de sus funciones, tanto de sus funciones administrativas con sus funciones jurisdiccionales; de igual manera Castañeda Rivera y Cedillo Hernández comentan acerca de los tres momentos más importantes que ha sufrido el Consejo de Estado Francés:

Primero, la etapa de la “justicia retenida”, que se produjo con los primeros ensayos del Consejo de Estado en Francia. Este consejo se creó como un órgano dependiente del Ejecutivo para examinar las controversias entre los particulares y el gobierno. [...] La segunda etapa fue la de “justicia delegada”, durante la cual el Consejo de Estado ya tenía atribuciones para decidir las controversias, pero aún no estaba separado del Ejecutivo. Es decir, el Ejecutivo “delegaba” en este consejo la facultad de examinar sus actos. En nuestro país, esta etapa se reflejó en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, que surgió precisamente como un órgano de justicia delegada. La tercera etapa fue la de la “justicia autónoma”. El órgano encargado de dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares se separó del Ejecutivo y adquirió autonomía. Este hecho le confirió un par de atributos: imparcialidad y especialidad<sup>142</sup>.

De acuerdo a lo mencionado en líneas anteriores, y haciendo un recuento breve de la evolución que Consejo de Estado Francés ha sufrido, éste mismo, comenzó siendo un órgano de justicia retenida, y paso a ser un órgano de justicia delegada, puesto que aún no se separaba completamente del Poder Ejecutivo, así mismo su tercera transformación y con la que hoy en día aún persiste, es la de un órgano con autonomía plena para dictar sus fallos, al separarse del Poder

---

<sup>142</sup> Castañeda Rivera, Cesar y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996, p.30.

Ejecutivo, lo cual trae como consecuencia los atributos de imparcialidad y especialidad, imparcialidad porque al no depender del Poder Ejecutivo puede ser totalmente imparcial al dictar sus fallos sin que estén cargados hacia la influencia del Poder Ejecutivo; ahora bien, a continuación estudiaremos la organización del Consejo de Estado en la actualidad:

El Consejo de Estado está encargado del manejo de los 40 tribunales administrativos y de las 8 cortes administrativas de apelación y de ciertas jurisdicciones especializadas (como la Corte Nacional del derecho de asilo). Para administrar el cuerpo de la magistratura, el Consejo está asistido por un órgano de consulta independiente, el Consejo Superior de los Tribunales Administrativos y las Cortes Administrativas de Apelación (CSTA). Presidido por el Vice-presidente del Consejo de Estado y compuesto de los miembros del Consejo de Estado, de directores de la administración central, de los representantes elegidos por los magistrados administrativos y de tres personas calificadas, está llamado a pronunciarse sobre la carrera de los magistrados administrativos y sobre el conjunto de los proyectos de textos que conciernen la justicia administrativa. Por sus tareas y su composición, el CSTA constituye una garantía muy importante de la independencia de los magistrados administrativos. Estos son inamovibles. Por último, el Consejo de Estado asegura la gestión del presupuesto de los Tribunales Administrativos y de las cortes administrativas de apelación. Procede particularmente a la repartición de los recursos en materia de inversiones inmobiliarias y de equipos de informática. Por lo tanto un importante programa de realojamiento, de extensión o de renovación de los locales, de las jurisdicciones es llevado a cabo desde hace varios años, y un sistema informático moderno de gestión de expedientes contenciosos ha sido desplegado en los Tribunales Administrativos y en las Cortes Administrativas de Apelación<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Véase en página web: <http://espanol.conseil-etat.fr/Administrar>, Consejo de Estado Francés, consultado al 03 de marzo del 2017.

Observamos como el Consejo de Estado, es un organismo bastante amplio y completo, con tres funciones principales, las cuales son, la función jurisdiccional en materia contencioso administrativo, la función consultiva para la creación de proyectos de ley en materia administrativa y la función encargada de crear reglamentos que regulen la actividad de la administración pública dentro de su función jurisdiccional que es el principal tema de estudio de esta investigación comparativa, cuenta actualmente con 40 Tribunales Administrativos y 8 Cortes Administrativas de Apelación más la Corte de Casación, así mismo, el Vicepresidente actual del Consejo de Estado, Jean Marc, afirma, dentro de la página web del Consejo de Estado Francés, lo siguiente acerca de la función jurisdiccional del Propio Consejo de Estado:

El Consejo de Estado se encarga de la gestión de los 8 tribunales administrativos de apelación, los 42 tribunales administrativos y el Tribunal Nacional del Derecho de Asilo, lo que supone cerca de 1.200 jueces y fiscales y 2.200 agentes. Esta forma de gestión contribuye a la independencia de la jurisdicción y de los jueces y fiscales del orden jurisdiccional administrativo. Para gestionar el cuerpo de jueces y fiscales del orden jurisdiccional administrativo, el Consejo de Estado se asiste del Consejo Superior de Tribunales Administrativos y Tribunales Administrativos de Apelación (CSTA), órgano consultivo cuyo cometido y composición constituyen una garantía esencial de la independencia de la jurisdicción administrativa...<sup>144</sup>.

Por tanto, con ésta opinión del Vicepresidente del Consejo de Estado Francés, reafirmamos lo comentado en los párrafos anteriores, cuando hablamos de la integración orgánica del Consejo de Estado, igualmente, reafirma la existencia de un Consejo Superior de Tribunales, que es el órgano por medio del cual el Consejo de Estado busca asesoría para ciertas actividades jurisdiccionales de su competencia.

---

<sup>144</sup> Suave, Jean-Marc, "Gestiona la jurisdicción administrativa", *Consejo de Estado Francés*, véase en la página web: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation>, consultado al 3 de marzo del 2017.

Podemos concluir este apartado señalando que el Consejo de Estado Francés cuenta con un cúmulo de funciones y actividades que intervienen en la regulación y control de la actividad administrativa pública, de igual manera, está integrado por una gran conjunto de órganos y departamentos, y a su vez, por una gran cantidad de personal que hacen posible llevar a cabo tanto su funciones jurisdiccionales, como sus funciones consultivas; por tanto, solo hacemos un pequeño estudio general al respecto del mismo, y claramente, enfocado en su función jurisdiccional.

### 3.3 *Análisis comparativo entre la Justicia Contenciosa Administrativa en Francia y la Justicia Contenciosa Administrativa en México*

#### 3.3.1 *El Consejo de Estado Francés y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México*

De acuerdo con lo estudiado anteriormente, podemos percibir una visión más clara de lo que es la figura del Consejo de Estado Francés, y para ello, creemos importante analizar la siguiente definición que Sergio Martínez nos aporta, en donde señala que: “El Consejo de Estado es una jurisdicción encargada de conocer de los litigios del orden administrativo. Es igualmente el Consejero del Gobierno, quien puede o debe, según el caso, consultarle sobre sus proyectos de decisión sin estar ligado por la opinión que le ha sido solicitada”<sup>145</sup>. Tenemos entonces, que el Consejo de Estado es un órgano del Poder Ejecutivo que cuenta con dos funciones, la primera es la de consejero del gobierno, en las propuestas de indicativas de ley, como ya lo vimos antes; y la segunda función, que es la del papel jurisdiccional para resolver las controversias suscitadas entre la administración y los administrados. Al respecto de estas funciones Peralta Di Gregorio agrega una tercera función y nos aporta un breve análisis de éstas mismas:

---

<sup>145</sup> Martínez Rosaslanda, Sergio y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 58.

Las tres funciones tradicionales del Consejo de Estado son la asesoría, la contenciosa y el procedimiento contencioso. La primera función de especial importancia es de la asesoría del Gobierno sobre ciertos textos Legislativos (proyectos de leyes, decisiones individuales) en los que tienen que valorar su contenido jurídico o administrativo más no su oportunidad política. La segunda función, que es la contenciosa y que constituye el pilar del Tribunal Fiscal de México, se ciñe al derecho interno [...] La tercera función, el procedimiento de lo contencioso, es particularmente complejo y varía según su la naturaleza de los asuntos<sup>146</sup>.

Como podemos observar Peralta Di Gregorio afirma que una tercer función del Consejo de Estado es la del procedimiento de lo contencioso; por nuestra parte, realizando un análisis a dichas funciones podemos señalar que si bien el Consejo de Estado Francés sirvió como inspiración para la creación de los Tribunales de Justicia Contencioso Administrativo en nuestro país, así mismo, son varias las figuras jurídicas del Consejo de Estado Francés que nuestro País ha introducido a nuestra Justicia Administrativa, y Rubén Aguirre nos habla sobre algunas de ellas:

Afortunadamente para el país, los autores de la Ley de Justicia Fiscal adaptaron al derecho mexicano, el “Recurso por Exceso de Poder”, creación básicamente jurisdiccional del Consejo de Estado Francés. Así La Ley de Justicia Fiscal introdujo, entre otras instituciones, la negativa ficta y el juicio de lesividad, así como las causales de ilegalidad, aun cuando hay que recordar, que parte de estas últimas, se habían incorporado al orden mexicano por conducto del recurso de Casación<sup>147</sup>.

Se podría reiterar que prácticamente, casi la totalidad de las figuras jurídicas que existen en la Cuasi-Jurisdicción Administrativa Mexicana fueron copiadas por

---

<sup>146</sup> Peralta Di Gregorio, Alma, *op. cit.*, pp. 14- 15.

<sup>147</sup> Aguirre P., Rubén, “Los Tribunales de Justicia Administrativa”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Consejo Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1997, t. IV, p. 237.

las del Consejo de Estado Francés, claro está que si bien, algunas de ellas están adecuadas a nuestra cultura jurídica, forma de Estado y de sociedad, costumbres, entre otras; de igual forma, la Justicia Administrativa mexicana representa solo una pequeña parte de lo que es el órgano del Consejo de Estado en Francia, y hoy en día, entre estos dos órganos existen diferencias y similitudes que a continuación iremos comparando de acuerdo a éstas funciones.

Primeramente, creemos que la diferencia más marcada entre estos dos organismos, es que el Consejo de Estado desarrolla la función consultiva del Poder Ejecutivo; que de acuerdo a la opinión de Leopoldo Arreola, esta función conlleva a lo siguiente: "...por disposición legal, el Consejo de Estado Francés debe ser obligatoriamente consultado por el Poder Ejecutivo respecto de los decretos, reglamentos, ordenanzas y en general respecto de cualquier acto emitido por ese Poder como consecuencia de sus facultades reglamentarias..."<sup>148</sup>.

Como estudiamos anteriormente por disposición legal desde la creación del Consejo de Estado se le confirió la facultad de consultor del Poder Ejecutivo, pero con la restricción de que su actividad no abarque o interfiera en la esfera competencial del Poder Legislativo, no tiene voto para la creación de leyes, se limita solamente a emitir opiniones, así mismo, el citado autor agrega que:

El análisis que a efecto realiza el Consejo de Estado abarca desde el aspecto de que la iniciativa correspondiente no viole algún texto de la Suprema Ley, pasando por el principio de legalidad, en donde se toman en consideración aspectos de oportunidad y conveniencia de la Ley; para concluir con la redacción del acto administrativo o del futuro ordenamiento legislativo, a fin de que este no resulte obscuro, confuso o contradictorio<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Arreola Ortiz, Leopoldo, "Análisis comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Francés", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, año I, núm. 3, 3ª época, marzo de 1998, p. 81.

<sup>149</sup> *Idem*.

Es necesario aclarar que la función consultiva del Consejo de Estado se limita a propuestas de leyes y reglamentos que sean aplicables solamente a la materia administrativa, este con el objetivo de evitar caer en legislaciones confusas y poco claras para evitar la mala interpretación de las autoridades administrativas a la hora de realizar sus actos administrativos, o de los Tribunales Administrativos al momento de dictar una sentencia.

Si bien, en México esta función nunca ha existido dentro de nuestros Tribunales Administrativos, tanto en los Tribunales Contenciosos Administrativos Locales ni en el Tribunal Fiscal de la Federación en sus inicios, ni ahora en el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa; que desde nuestra opinión, creemos que si en nuestro país, se agregara la facultad consultiva al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para proponer proyectos legislativos en materia administrativa, existiera una gran reducción en los asuntos litigiosos interpuestos en los Tribunales Administrativos de nuestro país y a la vez una reducción de los asuntos que pasan a una segunda instancia –Juicio de Amparo-, puesto que los casos en donde pudiera existir obscuridad o lagunas jurídicas en la Legislación Administrativa mexicana serían casi nulos, ya que estos mismos pasarían por el proceso depurador de la consulta del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Siguiendo esta misma línea, a continuación indagaremos sobre la función jurisdiccional, como ya se examinó anteriormente, el Consejo de Estado consta de tres instancias, y sobre ello nos habla Francis Donnat, quien nos comenta lo siguiente acerca de la competencia de la Sección Contenciosa del Consejo de Estado Francés:

El Consejo de Estado tiene competencia para primera y última instancia de las decisiones cuyo campo de aplicación sobrepasa la instancia territorial de un solo tribunal administrativo; si estas decisiones se extienden en varios tribunales administrativos, la instancia de esta decisión pertenece al Consejo

de Estado [...]. El consejo de Estado tiene una competencia como juez de apelación, ésta fue su primera competencia en lo cuantitativo, y hoy en los hechos es muy reducida, porque el Consejo de Estado ya casi no es juez de apelación [...], tiene una tercera competencia, que es la de la casación, el Consejo de Estado es juez de casación para jurisdicciones especializadas y también administrativas especializadas. [...] el consejo de Estado también es juez de casación de las Cortes Administrativas de Apelación...<sup>150</sup>.

Analizando lo anterior expuesto por el autor, y repasando lo estudiado en el tema en relación al Consejo de Estado Francés tiene competencia para conocer asuntos jurisdiccionales administrativos de primera instancia, en este caso serían los Tribunales Administrativos, que conocen de las controversias suscitadas entre los administrados y la administración pública; así mismo, también cuenta con facultades de segunda instancia, que es el caso de las Cortes Administrativas de Apelación, que conocen de las resoluciones de los Tribunales Administrativos; y una última instancia, que es la de Juez de Casación, que conoce de la legalidad de los actos de las Cortes de Apelación; tenemos aquí la facultad del Consejo de Estado Francés de resolver asuntos de primera, segunda y última instancia.

Ahora bien, comparemos estas competencias y funciones jurisdiccionales con las de nuestro Sistema Cuasi-Jurisdiccional Administrativo Mexicano, y para ello acudiremos a lo enunciado por Alma Peralta, quien nos advierte que: “El Tribunal Fiscal de la Federación no constituye actualmente la última instancia en materia administrativa, puesto que sus resoluciones son impugnables por las partes a través del recurso de revisión y el juicio de amparo, según se trate de autoridades o de particulares, respectivamente<sup>151</sup>.”

Así mismo, es bien conocido por los juristas mexicanos que tal como lo menciono la citada autora, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa -cabe

---

<sup>150</sup> Donnat, Francis, “Organización y estructura de la Jurisdicción Administrativa Francesa”, en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *El Contencioso Administrativo México-Francia Memoria del seminario internacional de 1999*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001. p. 161.

<sup>151</sup> Peralta Di Gregorio, Alma, *op. cit.*, pp. 21-22.

aclarar que actualmente el Tribunal Fiscal de la Federación ha sufrido algunas transformaciones y hoy por hoy es el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa-, solo tiene facultades para conocer asuntos de primera instancia, resolviendo controversias suscitadas en contra de la administración pública, y que la competencia para conocer de segunda instancia, se lleva a cabo por los Tribunales Colegiados –pertenecientes al Poder Judicial- mediante el Recurso de Revisión, tal y como lo estipula el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Con lo anterior podemos señalar que el Consejo de Estado Francés al contar con competencia para conocer asuntos de primera, segunda y tercera instancia, no lo hace dependiente de ningún órgano del Poder Judicial, lo que le da independencia y autonomía en ese aspecto; y en comparación con nuestro Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las resoluciones de éste mismo, están sujetas a revisión en una segunda instancia por órganos jurisdiccionales del Poder Judicial en este caso los Tribunales Colegiados, por lo que no se puede hablar de la independencia y autonomía de la que goza el Consejo de Estado Francés en este sentido.

Otro aspecto importante dentro de este estudio comparativo es el ingreso de los miembros del Consejo de Estado Francés y el ingreso de los miembros y Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México; en primer término analizaremos el comentario que Arreola Ortiz nos enuncia respecto a la selección de los miembros integrantes del Consejo de Estado Francés:

La gran mayoría de los funcionarios que Integran el Consejo de Estado son egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA), por lo que respecto de estos funcionarios (existe otra categoría de funcionarios que más adelante se señalarán), en ningún momento de su carrera Interviene el Poder Ejecutivo, ni para su designación, ni mucho menos para su evolución. El

Sistema de ascenso en el escalafón se da exclusivamente en razón de la antigüedad<sup>152</sup>.

Comprendiendo lo anterior, podemos percatarnos que en Francia los aspirantes a ser miembros de la parte orgánica del Consejo de Estado, necesitan hacer carrera en la Escuela Nacional de Administración, solo los egresados de esa Universidad son calificados como prospectos, y su desarrollo y evolución profesional dentro del mismo Consejo de Estado va en proporción a la antigüedad, lo que nos da a valorar que el Consejo de Estado Francés cuenta con una autonomía en su estructura orgánica, ya que sus miembros no dependen del Poder Ejecutivo para su designación o permanencia en dicho Consejo.

Esta situación de autonomía orgánica les permite desarrollar un desenvolvimiento eficaz de sus actividades jurisdiccionales y de control hacia la administración pública francesa. Lamentablemente, no podemos opinar lo mismo de nuestro Sistema Jurisdiccional Mexicano y en relación a lo anterior, comparando ahora el Sistema de Integración y Estructura de nuestro Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México, el autor Arreola reitera que:

...si bien éste goza de una autonomía formal respecto de la función, reconocida por su propia Ley Orgánica, desafortunadamente la misma resulta insuficiente para poder hablar de una autonomía real y absoluta respecto del Poder Ejecutivo, toda vez que en tanto subsista la facultad de éste para designar a los Magistrados integrantes de esa dependencia, el factor político tendrá un peso determinante sobre los funcionarios que lo integran, pues siempre existirán funcionarios en los cuales el sistema de designación influirá anímicamente en su actividad legal<sup>153</sup>.

Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, hasta hoy en día en el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa la asignación de los miembros

---

<sup>152</sup> Arreola Ortiz, Leopoldo, *op. cit.*, p. 84.

<sup>153</sup> *Idem.*

integrantes de la parte orgánica de nuestro Tribunal en mención, se han designado por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Poder Legislativo, su permanencia y evolución profesional depende más de la carrera política de los Magistrados, que de su carrera profesional dentro del cuerpo institucional del Tribunal, cabe mencionar que si bien, es muy importante también su carrera profesional y la obtención del grado de Licenciado en Derecho, pero indudablemente la carrera política tiene más peso que la profesional en estos casos, lo que conlleva a una falta de autonomía orgánica, y con ello, un desenvolvimiento con falta de libertad e independencia a la hora de realizar sus actividades jurisdiccionales en contra de la administración del Poder Ejecutivo, por depender de este mismo su asignación y futuras reasignaciones de sus puestos como Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

### 3.3.2 *El Tribunal de Cuentas en Francia y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México*

Un aspecto importante que atenderemos en este apartado, es sobre la figura jurídica del Tribunal de Cuentas Francés, mismo que es parte su Consejo de Estado, y tal como lo menciona Carlos Cubillo dicho Tribunal es el “Órgano competente para entender de responsabilidades contables: (...) *Cour des Comptes*: tiene competencias estrictamente jurisdiccionales en única instancia, en primera y en apelación.”<sup>154</sup>; asimismo, es posible comparar a éste órgano jurisdiccional francés con los órganos de fiscalización que existen en nuestro país, -tema que más adelante discutiremos-, de igual forma podemos equiparar la funcionalidad el Tribunal de Cuentas con la funcionalidad de la tercera sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus cinco Salas Especializadas; pero antes de adentrarnos a realizar un análisis comparativo entre estos dos órganos, acudiremos a la argumentación de Alejandro Anaya, quien nos comenta acerca del Tribunal de Cuentas Francés, lo siguiente:

---

<sup>154</sup> Cubillo Rodríguez, Carlos, *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, España, Ed. Comares, 1999, p. 67.

El Tribunal de cuentas, *Cour des comptes*: Órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. El Tribunal de Cuentas existe desde 1807 y de manera general está encargado del control de la legalidad de los actos del gobierno en materia económica. Este tribunal puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (*Cour de Discipline Budgétaire et Financière*). Cuenta con doscientos magistrados y está subrogado por tribunales regionales de cuentas (*Chambres régionales des comptes*). Su actividad deriva en la publicación de un informe anual<sup>155</sup>.

Si analizamos un poco lo descrito por el autor, podemos visualizar y equiparar claramente que dichas funciones que realiza el Tribunal de Cuentas en Francia, son igualmente realizadas en nuestro país, y podemos afirmarlo ya que en México también se lleva a cabo la función fiscalizadora, pero ésta misma es realizada no solo por un órgano, sino por varios, y estos son: la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública a nivel federal y, las Auditorías Superiores de los Estados y las Contralorías Estatales a nivel Local; por otro lado, el citado autor nos comenta que el Tribunal de Cuentas se apoya en su función jurisdiccional de los Cortes Disciplinarias, y para indagar más al respecto estudiaremos el argumento que Noemí Fernández realiza:

En Francia también existe el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera que ejerce su competencia en casos de compromisos irregulares de gastos, violación de normativa aplicable a la ejecución de ingresos y gastos, omisiones o falsas declaraciones fiscales, concesiones de privilegios injustificados, retardo o no ejecución de decisiones judiciales, etc., frente a los ordenadores, miembros de los gabinetes ministeriales y demás funcionarios o agentes públicos. Los miembros del Gobierno (Ministros) y los cargos electivos locales no son responsables frente al Tribunal, ya que las

---

<sup>155</sup> Anaya Huertas, Alejandro, "¿Cuál es la estructura del sistema de justicia en Francia?", *Nexos el juego de la Suprema Corte*, 2013, época octubre de 2013, véase en página web: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3288>, consultado al 05 de marzo del 2017.

infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones son de la órbita de la responsabilidad política. Este Tribunal aplica multas cuyo monto máximo está fijado por la remuneración anual del condenado o el doble en caso de privilegios injustificados<sup>156</sup>.

Podemos percatarnos, de acuerdo a lo comentado anteriormente y lo estudiado en el segundo capítulo de la presente tesis de investigación, ésta figura jurídica es la que ha empezado a adaptar la Justicia Administrativa en nuestro país, mediante la reforma constitucional de mayo del 2015, donde el artículo 73 constitucional en su fracción XIX-H, faculta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para conocer de asuntos sobre Responsabilidades Administrativas consideradas como graves por actos cometidos por los Servidores Públicos dentro de la comisión de sus cargos, así mismo, podemos rescatar varios puntos de opinión al respecto.

El primero de ellos es, la figura jurídica del Tribunal de Cuentas en Francia existe desde el año 1807, y ésta figura, en lo que respecta a la jurisdicción de responsabilidades administrativas acaba de iniciar en nuestro país el año pasado en 2016 con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa -Ley que establece los lineamientos de las actividades, facultades y organización del Tribunal Federal de Justicia Administrativa-, y que de hecho, se espera que comiencen sus actividades correspondientes a dicha competencia a finales del año 2017 y principios del año 2018, con esto, vemos claramente como en nuestro país tenemos doscientos diez años de atraso en comparación con Francia, en éste aspecto jurisdiccional de responsabilidades administrativas.

Segunda opinión, el Tribunal de Cuentas es un órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado francés y del sector público, aquí en

---

<sup>156</sup> Fernández Cotonat, Noemí Eugenia, "Ponencia: Responsabilidad del Funcionario Público", *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*, 2007, véase en página web: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Fern%C3%A1ndez%20Cotonat,%20Noem%C3%AD.doc.>, consultado al día 17 de septiembre del 2017.

México la actividad de órgano fiscalizador la lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control a nivel Local, como lo son las Unidades de Contraloría y las Auditorías Superiores de las Entidades Federativas, y en nuestro caso en el Estado de Sinaloa, se encuentra como órgano fiscalizador la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y la Auditoría Superior del Estado –como ya lo mencionamos en párrafos anteriores-.

Al respecto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa únicamente funge como un órgano cuasi-jurisdiccional al igual que las Cortes Disciplinarias en Francia, mismo que lleva a cabo los procesos jurisdiccionales administrativos interpuestos por el órgano fiscalizador –en este caso Tribunal de Cuentas francés- cuando éstos mismos detecten Responsabilidades Administrativas consideradas graves cometidas por los Servidores Públicos, el Tribunal solo juzgará y sancionará a los Servidores Públicos por dichas Responsabilidades; sin embargo en nuestro país, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no funge como un órgano auxiliar del órgano fiscalizador, sino que ambos trabajarán en conjunto dentro del Sistema Nacional Anticorrupción; mientras que el Tribunal de Cuentas en Francia es un órgano fiscalizador y para la función jurisdiccional se auxilia de la Corte Disciplinaria.

Tercera opinión, respecto a la integración tanto del Tribunal de Cuentas y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el primero cuenta con un órgano auxiliar para la función jurisdiccional denominada, Corte Disciplinaria -como ya se mencionó anteriormente-, dicha Corte Disciplinaria cuenta con doscientos magistrados y con Tribunales Regionales de Cuentas distribuidos por toda Francia; mientras que en México el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para realizar sus funciones como órgano cuasi-jurisdiccional de asuntos relacionados con Responsabilidades Administrativas consideradas como graves, solo se le agregó una sección nueva, la cual cuenta con tres Magistrados, misma que consta con cinco Salas Especializadas en la materia, con un total de tres

Magistrados cada una, esto nos da un total de quince Magistrados en total por las Salas Especializadas, más los tres Magistrados de la Tercera Sección del Tribunal, misma que conocerá acerca del recurso de revocación contra las resoluciones de las Salas Especializadas; por tanto tenemos que Francia cuenta con doscientos Magistrados para la Corte de Disciplina del Tribunal de Cuentas, mientras que en México el Tribunal solo cuenta con dieciocho Magistrados Especializados en la materia en total.

#### *3.4 El Tribunal de Cuentas en España y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México.*

De igual forma en que el Consejo de Estado Francés sirvió de inspiración para el modelo de Justicia Contenciosa Administrativa en México y así mismo para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación –ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa- en 1936 en nuestro país, el Consejo de Estado Francés fungió como inspiración para el sistema de organización administrativa y a su vez de Justicia Contenciosa Administrativa para muchos otros países, entre ellos se encuentra España.

De acuerdo a esta mención y lo que hemos analizado en párrafos anteriores, dentro del Sistema del Consejo de Estado en Francia, existe el Tribunal o Cortes de Cuentas, el cual, consagra la función fiscalizadora de los organismos de la administración pública, y que para el desarrollo de la función jurisdiccional se apoya de las llamadas Cortes Disciplinarias, mismas que son las encargadas de llevar a cabo el enjuiciamiento a servidores públicos por responsabilidades contables, esto es, el mal manejo de los recursos públicos, mismos que son detectados mediante la actividad fiscalizadora de las Cortes de Cuentas; siguiendo este congruencia, lo mismo acontece con el sistema Español y sus Cortes de Cuentas, y al respecto el autor español Luis Vacas nos comenta lo siguiente:

“La existencia de una específica función jurisdiccional contable no es exclusiva del ordenamiento jurídico español, pues en países como Francia Italia, Grecia y, más recientemente en Portugal, las Cortes de Cuentas realizan cometidos de control jurisdiccional. Sirvan de ejemplo, en este sentido, los artículos 100 y siguientes de la Constitución Italiana de 1947, en los que se contempla una función jurisdiccional dirigida a los que manejan, de una u otra forma, fondos públicos y orientada al enjuiciamiento de los funcionarios que, al violar deberes inherentes a sus respectivos cargos, causen daños al erario público”<sup>157</sup>.

Este modelo de justicia contenciosa administrativa no solo ha sido tomado por algunos países Europeos, sino también en algunos de América Latina, entre ellos México, aunque en nuestro país se ha venido desarrollando sin la existencia de un Consejo de Estado, es por tal motivo, es que nos interesa realizar un análisis comparativo con dichos Estados Internacionales que si cuentan con un Consejo de Estado, entre ellos, como ya se mencionó se encuentra el Estado Español, del cual nos referimos en este subtema y, así mismo, muy en específico a lo concerniente en la Jurisdicción Contencioso Contable, que es el tema que nos concierne en este estudio.

Siguiendo este mismo contexto el autor Vacas testifica que: “La sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Constitucional de 16 de noviembre de 1992, que reconoce expresamente –al mismo nivel que las jurisdicciones civil, penal, contencioso-administrativo, social y militar- la existencia de un orden jurisdiccional contencioso-contable...”<sup>158</sup>, tenemos entonces que desde hace más de dos décadas en el Estado Español reconocen la existencia de un de un contencioso contable al mismo nivel que la jurisdicción civil y penal, que en comparación con nuestro país este se viene dando a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, hace en relación apenas un poco

---

<sup>157</sup> Vacas García-Alós, Luis, “Instrumentos específicos de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas ante la Corrupción”, *Revista Española de Control Externo*, España, Vol. II, núm. 5, Mayo del 2000, p. 114.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 116.

más de un año. Por otro lado, continuando con nuestro análisis comparativo Noemi Cotonat, nos enuncia que:

La competencia jurisdiccional del Tribunal de Cuentas es ejercida con respecto a los contables. La finalidad del control jurisdiccional es la puesta en marcha de la responsabilidad pecuniaria del contable [...] El Tribunal de Cuentas juzga las cuentas, no tiene el poder de rectificarlas, el juzgamiento persigue la sanción al contable haciendo efectiva su responsabilidad personal y pecuniaria. Los contables tienen la obligación de remitir sus cuentas al magistrado del Tribunal al menos una vez al año<sup>159</sup>.

Cabe aclarar que la anterior autora al referirse a los contables, hace referencia a los servidores públicos responsables del manejo de los recursos de erario público, por lo tanto, hace alusión a que la competencia del Tribunal de Cuentas Español es sobre el juzgamiento de la responsabilidad de los contables y así mismo la imposición de una sanción, misma que puede ser una sanción pecuniaria; por otro lado, al hablar de responsabilidad del contable, nos realizamos la siguiente pregunta ¿Qué actos o acciones realizadas por el contable son considerados una responsabilidad para el Estado Español?, para contestar ésta pregunta nos remitiremos al comentario que García-Alos realiza al respecto:

...para que una determinada acción pueda ser constitutiva de responsabilidad contable, conforme ha declarado la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en Sentencia de 30 junio de 1992, debe reunir los siguientes requisitos: a) Que se trate de una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos; b) Qué además dicha acción u omisión se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, cuestionen, manejen o utilicen caudales o efectos públicos; c) Que la mencionada acción suponga una vulneración de la normativa presupuestaria y contable

---

<sup>159</sup> Fernández Cotonat, Noemí Eugenia, *op., cit.*, sin núm.

reguladora del Sector público de que se trate; d) Que la repetida acción esté marcada por una nota de subjetividad, pues su consecuencia inmediata no es sino la producción de un menoscabo en los precitados caudales o efectos por dolo, culpa o negligencia grave; e) Que el menoscabo producido sea efectivo, individualizado con relación a determinados caudales o efectos y evaluable económicamente, y f) Que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia efectivamente producido<sup>160</sup>.

Si ponemos atención a la descripción que el autor realiza sobre dichos actos, nos podemos dar cuenta de que éstos mismos son semejantes, por no decir casi iguales a los menciona la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos –legislación menciona en el capítulo anterior de ésta presente investigación- en México; continuando con esta línea el citado autor apunta lo siguiente:

...uno de los principales instrumentos jurídicos con que cuenta nuestro ordenamiento para combatir determinadas conductas antiéticas es la Fiscalía Anticorrupción. Su actuación se extiende así tanto al Sector público como al Sector privado y ésta dirigida a la investigación de comportamientos corruptos que tienen su origen en dicho sector público. En esa labor de investigación, necesariamente tiene que descubrirse conductas productoras de daños y perjuicios en los fondos públicos [...] Se hace absolutamente preciso, pues, que la Fiscalía Anticorrupción, por conducto de la Fiscalía ante el Tribunal de Cuentas, ponga en conocimiento de la jurisdicción contable cuantos hechos por ella investigados puedan haber ocasionado perjuicios en los fondos públicos como consecuencia de una administración, custodia o utilización de los mismos dolosa o gravemente culposa<sup>161</sup>.

Como podemos percatarnos, el Estado Español cuenta con una fiscalía anticorrupción encargada de investigar actos de corrupción, ya sea en el ámbito

---

<sup>160</sup> Vacas García-Alós, Luis, *op., cit.*, p.115.

<sup>161</sup> Vacas García-Alós, Luis, *op., cit.*, pp. 134-135.

privado o público, y que estas mismas se encuentren relacionadas con un daño a los fondos públicos, asimismo, los resultados de dichas investigaciones son interpuestos ante el Tribunal de Cuentas para que su jurisdicción contable, realice un proceso en contra de dichas actuaciones corruptas.

Así mismo, en nuestro país con el decreto de reforma constitucional mediante el cual se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que dio vida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se estipuló a la vez, la normatividad que originó el nacimiento de la primer Fiscalía Anticorrupción en México, pero a diferencia de la Fiscalía Anticorrupción Española, ésta solo tiene competencia en actos de corrupción tipificados como delitos dentro de la Ley penal, por lo que no tiene facultades para realizar investigaciones de competencia de responsabilidad administrativa, por tanto, los resultados de sus investigaciones no propician que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa inicie un procedimiento de responsabilidades en contra de un servidor público, a menos que desde su análisis califique el acto de corrupción como falta grave administrativa y no como un delito, y así mismo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puede turnar asuntos que desde su estudio y percepción consideré sean competencia de los juzgados penales; siguiendo este mismo orden de ideas Luis García comenta que:

La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas ha dictado numerosos pronunciamientos referentes a supuestos en los que se han producido diversos perjuicios a los fondos públicos como consecuencia de una dolosa o gravemente culpable gestión económica-financiera del Sector público. En todos ellos, el Tribunal de Cuentas ha ejercido su función jurisdiccional, condenando, cuando así procedía jurídicamente, a los autores, de las correspondientes infracciones contables<sup>162</sup>.

El que el Tribunal de Cuentas condene al contable por la comisión de responsabilidades por una dolosa o gravemente culpable gestión-financiera -en

---

<sup>162</sup> Vacas García-Alós, Luis, *op., cit.*, p.123.

este caso podríamos llamarlo por actos de corrupción- no significa que el Tribunal se encuentre invadiendo la esfera competencial de la jurisdicción penal, puesto que éstos mismos actos pueden visualizarse y juzgarse desde ambas posturas, sin embargo se considera como prioridad la competencia de los órganos jurisdiccionales administrativos contables sobre los penales a la hora de tratar asuntos de responsabilidad contable, es por eso que el autor reafirma su posición señalando que:

...han sido varias las resoluciones de los órganos jurisdiccionales penales [...] en los que no solo se declaró la competencia del Tribunal de Cuentas para determinar la responsabilidad civil nacida de delitos como malversaciones de caudales públicos, sino que, además se acordó la suspensión del curso de las actuaciones penales hasta que por el orden jurisdiccional contable se precisara el importe de los daños y perjuicios causado como consecuencia de la comisión de los hechos delictivos expresados<sup>163</sup>.

Por lo que respecta a nuestro Sistema Cuasi-Jurisdiccional Contencioso Administrativo, se pretende que con la nueva reforma de reestructuración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se juzguen al igual que en el Tribunal de Cuentas Español y el Francés las responsabilidades administrativas consideradas como graves, para que éste mismo imponga una sanción que puede llegar a ser pecuniaria dependiendo del monto del daño realizado a los recursos públicos; sin embargo es competencia de los juzgados penales juzgar a su vez dichos actos, cuando estos mismos se encuadren dentro de un acto ilícito establecido en la legislación judicial penal de nuestro país; encuadrar una conducta como delito o como responsabilidad administrativa, puede causar ciertas confusiones a la hora de definir la competencia entre la jurisdicción administrativa y la penal, y al respecto Ángeles De Palma reitera que:

---

<sup>163</sup> Vacas García-Alós, Luis, *op. cit.*, p.118.

Son razones histórico-sociales las que explican el profundo y añejo debate doctrinal sobre la naturaleza del ilícito penal y el administrativo. Ya hemos visto que en la mayoría de sistemas jurídicos europeos, con el surgimiento de Estado liberal y el establecimiento del dogma de la división de poderes, se atribuyó exclusivamente el poder judicial la competencia para la imposición de penas o sanciones. Pero a fines del siglo XIX, con el advenimiento del liberalismo social, la Administración del Estado comienza a participar activamente en sectores de los que antes se había ocupado poco o en los que no había tenido presencia alguna...<sup>164</sup>.

Si bien es cierto, lo que el autor menciona al afirmar que la competencia en el ámbito administrativo ha venido ganando terreno, sin embargo creemos que en el caso de actos de corrupción, es importante prestar atención a la gravedad del acto, el daño del mismo y el encuadramiento de la conducta en la ley penal o administrativa, esto con la finalidad de no confundir estos dos enfoques, puesto que por un lado los tribunales cuasi-jurisdiccionales administrativos juzgaran sobre actos que encuadren dentro de la responsabilidad administrativa, y por otro lado los juzgados penales lo harán por actos que encuadren dentro de una conducta tipificada como ilícita; mismos que por sus características pueden causar una gran confusión y controversia.

### 3.5 *Consideraciones finales sobre el estudio comparativo*

De acuerdo al análisis realizado, podemos inferir que incluso, aunque el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue creado utilizando como modelo el Consejo de Estado Francés, entre estos dos órganos existe un cúmulo de disimilitudes, que marcan una diferencia negativa a la hora de comparar los resultados obtenidos de Francia con México; para ello, es necesario tomar en cuenta consideraciones y acciones necesarias para fortalecer la Justicia Administrativa en nuestro país, y en relación a ello, Cambero Quesada opina que:

---

<sup>164</sup> De palma del Teso, Ángeles, *El principio de la culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, España, Ed. Tecnos, 1996, p. 28.

En México, tomando el ejemplo del control administrativo francés, debemos de construir un camino fácil para el administrado, que le permita un mejor acceso a la justicia administrativa [...] La consolidación en el sistema jurídico mexicano de un control jurisdiccional de la administración pública, el cual nos permita recurrir directamente los actos de la administración por cualquier ciudadano afectado en sus garantías como gobernado, permitirá avanzar en el reforzamiento e independencia de nuestras instituciones, así como en el desarrollo de nuestra incipiente democracia. Dicha consolidación debe de estar acompañada de la creación y/o consolidación de Tribunales Administrativos modernos en todas las entidades federativas, capaces de generar jurisprudencia armonizada en beneficio del gobernado<sup>165</sup>.

Estamos de acuerdo con el autor, respecto a que en México se debe de consolidar y fortalecer las instituciones encargadas de la justicia administrativa, así como la creación de nuevos Tribunales, más eficaces, eficientes y modernos, para con ello, contar con una Justicia más pronta, expedita, justa y al alcance de todos los gobernados.

Concluiremos, el presente trabajo comparativo con el comentario de Rosaslanda acerca del Consejo de Estado Francés: “En nuestra opinión la jurisdicción administrativa francesa, representada por el Consejo de Estado, constituye, guardando las características nacionales de cada país, un ejemplo a seguir”<sup>166</sup>. Y al respecto de su opinión, estamos totalmente de acuerdo, el Consejo de Estado Francés sirvió como ejemplo a seguir para la creación de Tribunales de Justicia Contenciosa Administrativa en México, si bien, llevamos aproximadamente dos siglos de atraso con respecto a la evolución de nuestra Justicia Administrativa mexicana con la francesa, se ha estado avanzando de manera positiva, pero a un paso lento, asimismo, consideramos que aún hay mucho por hacer y con buena orientación podemos avanzar a un paso más ligero.

---

<sup>165</sup> Cambero Quezada Guillermo, *op. Cit.*, pp. 18-19.

<sup>166</sup> Martínez Rosaslanda, Sergio, “El ingreso y el ascenso de los Tribunales Administrativos en el Consejo de Estado Francés”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, año I, núm. 3, 3ª época, marzo de 1998, p. 77.

## IV. CAPÍTULO CUARTO. RESULTADOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DE CAMPO

### 4.1. *Investigación Cualitativa*

#### 4.1.1. *Planteamiento del problema*

Es bien conocido que desde tiempos muy remotos impera una mal dentro de la administración pública de nuestro país, y éste mismo es la mala gestión de los recursos públicos y la corrupción que día a día representa un gran obstáculo para el desarrollo económico, político y social en México; así mismo, Víctor Rodríguez comentó en un artículo publicado en la revista electrónica 24 Horas El Diario sin Límites, en junio del 2015 lo siguiente:

Los niveles de corrupción en México han aumentado en los últimos 3 años, mal que genera pérdidas por 1.5 billones de pesos al año, reveló la organización Transparencia Internacional (TI), a la Cámara de Diputados. A través del informe Índice de Percepción de la Corrupción, la organización no gubernamental establece que “México ocupaba en el año 2012 el lugar 100 dentro de los 175 países más corruptos. Al año 2014 México ocupa el lugar 103, es decir, que hoy (2015), la percepción de la corrupción ha aumentado”, afirma este organismo en su reporte, entregado a los diputados federales<sup>167</sup>.

Es en base a esos datos recaudados por la organización de Transparencia Internacional, las autoridades de nuestro país han empezado a generar planes, sistemas y estrategias para combatir la corrupción en México, mismos que se han reflejado en las últimas reformas constitucionales, en donde se han creado organismos de fiscalización como lo es la Secretaría de Función Pública, la

---

<sup>167</sup> Rodríguez, José Víctor, “Genera corrupción pérdidas por 1.5 billones para el país”, *24 Horas El Diario sin Límites*, véase en la página web: <http://www.24-horas.mx/genera-corrupcion-perdidas-por-1-5-billones-para-el-pais/>, consultado al día 10 de junio del 2017.

Auditoría Superior de la Federación y las Unidades de Transparencia y Contraloría de las Entidades Federativas, mismas que actualmente están en funciones.

De igual manera, como ya lo mencionamos en el segundo capítulo de la presente tesis de investigación, el pasado 27 de mayo del 2015, el actual presidente de la República Mexicana Enrique Peña Nieto presentó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Así mismo, -como ya se ha reiterado en varias ocasiones en la presente tesis- en dicha Reforma Constitucional se modifica el artículo 73, Fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, originando con ello la modificación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para convertirse en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, agregándole a este mismo una nueva facultad, la de sancionar a los Servidores Públicos que incurran en faltas administrativas graves dentro de la comisión de sus cargos o puestos, y a los particulares que participen en dichas faltas.

Por todo lo anteriormente planteado nos surgieron una serie de preguntas de investigación, de igual forma nos planteamos ciertas hipótesis referentes a la transformación que está empezando a sufrir el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, así mismo, la evolución del mismo en un futuro a corto plazo; dichas hipótesis las podemos visualizar en el Anexo 1.

Es necesario tomar en cuenta una serie de variables para la confirmación de ésta hipótesis, como pueden ser: La estructura y organización del Tribunal, mismas que ya se analizaron en el capítulo anterior; la expectativa de la cantidad de asuntos sobre faltas administrativas graves que se espera que lleguen al Tribunal, así como la capacidad de los Magistrados para sustanciarlos, y para ello es importante analizar la opinión que expertos en el tema puedan tener.

#### 4.1.2. *Diseño de la Investigación*

Se consideró viable para la lograr los objetivos de ésta investigación, realizar una investigación de carácter cualitativo, puesto que ese tipo de investigación se enfoca como lo menciona Sampieri en: "...un proceso inductivo (explorar y describir, luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general [...] es decir procede caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general [...] La recolección de los datos, consiste en obtener las perspectivas, significados y puntos de vista de los participantes..."<sup>168</sup>, y lo que se pretende estudiar, conocer y analizar en ésta investigación, son los puntos de vista u opiniones que expertos en el tema tienen acerca de la viabilidad y funcionalidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, partiendo del análisis de cada caso por separado para llegar a una conclusión general sobre el tema estudiado.

#### 4.1.3. *Muestra e Instrumentos*

Para la aprobación o rechazo de las hipótesis planteadas, así como para obtener la información deseada, los instrumentos utilizados en ésta investigación cualitativa son entrevistas a profundidad a personas consideradas expertas o con conocimientos muy amplios en el tema de investigación, en éste caso se eligieron a tres Magistrados, dos de ellos son Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, mismos que anteriormente, formaron parte de la estructura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como Magistrados de la Sala Regional Noroeste III, de igual forma se eligió un Magistrado de la Sala Regional del Noroeste III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ver anexo 2, 3 y 4. Se trata de una entrevista a profundidad, semi estructurada, puesto que se tuvo la flexibilidad de modificar las preguntas o agregar otras más, de acuerdo a como se fue desarrollando la entrevista. Ésta misma consta de 4 apartados:

---

<sup>168</sup> Hernández Sampieri, Roberto, et. al., *Demología de la Investigación*, 4ª ed., México, Ed. Mc Graw-Hill, 2006, p. 8.

a. Datos generales de la entrevista: En este apartado se colocaron datos generales como, el nombre del entrevistado y del entrevistador, lugar donde se realizó la entrevista, fecha y hora de la misma.

b. Introducción: En este apartado se explica brevemente al entrevistador, el motivo de la entrevista, el objeto de estudio y la utilidad e importancia de los datos que se recaben de la misma.

c. Preguntas Generales: Se inicia con la entrevista, haciendo preguntas generales como la profesión de los entrevistados, nivel educativo, cargos, comisiones o puestos y el tiempo que tienen ejerciendo ese cargo, esto con la finalidad de demostrar o comprobar qué se está entrevistando a personas expertas en el tema, o con conocimientos amplios del mismo.

d. Preguntas centrales del tema en cuestión: Se comienza en este apartado a indagar a profundidad en el tema de investigación, realizando preguntas enfocadas a ciertos puntos o asuntos necesarios para la recolección de datos.

#### *4.1.4. Justificación y Propósito de la entrevista*

La finalidad de la entrevista, es la de recabar datos e información sobre ciertos aspectos de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, como lo son la viabilidad y factibilidad que se espera que tenga éste mismo en la actualidad y en un futuro a corto plazo, así como también conocer la opinión de los entrevistados acerca de la naturaleza y autonomía del mismo.

#### *4.1.5. Limitantes surgidas durante la investigación de campo*

Inicialmente se tenía contemplado dentro de la muestra, entrevistar tanto a Magistrados que formaran parte de la estructura orgánica del Tribunal Federal de

Justicia Administrativa como a Senadores que hayan participado en las creaciones de los proyectos de la reforma constitucional del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ser este tipo de personas consideradas expertas en el tema o con conocimientos amplios sobre el mismo.

El primer problema o limitante que se presentó durante la investigación, fue la negativa y en su caso la no contestación a las solicitudes de audiencia que se les envió a los Senadores seleccionados para la entrevista, por falta de tiempo o falta de interés de los mismos por participar en esta investigación, por lo que se optó por no entrevistarlos.

El segundo problema o limitante fue la no respuesta o no contestación del Magistrado Jorge Lerma Santillán, quien se considera como sujeto clave y con los conocimientos necesarios para aportar a esta investigación datos de verdadera importancia y relevancia, puesto que este mismo, fue el Magistrado designado por la Comisión de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para participar en la creación del proyecto Ley que transformó al Tribunal.

Aun así, se contó con la colaboración de tres distinguidos Magistrados, los cuales aportaron datos y conocimientos muy útiles para la presente Investigación; en el presente trabajo de campo, se optó por no proporcionar los nombres de los mismos, por cuestiones de privacidad, ética y prudencia profesional; sin embargo, si podemos mencionar que dos de ellos son Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, y el tercero es Magistrado de la Sala Regional del Noroeste III, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Gabriela María Chaín Castro.

## *4.2. Resultados del trabajo de campo*

En este apartado se analiza y describe los datos recabados en las entrevistas realizadas a los Magistrados, así mismo, para un mejor entendimiento de los datos recaudados en las entrevistas realizadas, vamos a nombrar al primer Magistrado como caso número uno, al segundo Magistrado como caso número dos y, asimismo, al tercer Magistrado como caso número tres.

### *4.2.1. Análisis de los datos recabados en las entrevistas*

Con el objetivo de empezar a confirmar o rechazar las hipótesis planteadas en ésta investigación, iremos analizando cada una de las respuestas y datos que cada uno de los entrevistados nos proporcionó en el desarrollo de las entrevistas. Así mismo, en concordancia con la primera hipótesis: No está dentro de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el ser un órgano jurisdiccional sancionador. Para estudiar dicha hipótesis, realizamos las siguientes preguntas, la primera de ellas es:

Desde su punto de vista como Magistrado(a) del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Qué opina usted acerca de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con la reforma constitucional de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

En el caso número uno, el entrevistado considera que es una situación de confianza hacia al Tribunal, de igual forma se cree que los Tribunales Administrativos han venido demostrando una equidad hacia la emisión de sus fallos, lo que les ha dado la fortaleza suficiente para que les depositen cada día mayores atribuciones. –Ver anexo 2-

Al respecto en el caso número dos, el entrevistado nos brinda su punto de vista argumentando que, el Tribunal Federal ha sido un ejemplo de cómo

evolucionan las instituciones en nuestro país, del mismo modo nos señala que el Tribunal en sus inicios arrancó con un esquema constitucional muy cuestionado y que incluso lo habían declarado inconstitucional con la Ley de Don Teodosio Lares, puesto que era muy cuestionado que un órgano del propio Ejecutivo juzgara actos del Ejecutivo, es decir, que un órgano del Ejecutivo ejerciera funciones del Judicial, entonces, desde ahí se tuvo que romper con un paradigma en la visión de nuestro país; pero nos afirmó que fue el propio tiempo y la calidad de las resoluciones que fue emitiendo el Tribunal, los elementos que demostraron lo contrario y que lo que estamos viendo actualmente no es, sino el reflejo de un adecuado trabajo.

De igual forma nos señaló que le parece que se hizo un trabajo responsable que consolidó hoy, una institución a la que cada vez se le ha dotado de mayores atribuciones y de una competencia más alta, igualmente nos manifestó que hoy en día vemos como el Tribunal empezó con la materia fiscal y después se fue abriendo un poco a lo administrativo, y que considera que lo que hoy vemos es la cristalización de el trabajo de muchos años y de muchas personas y opinó que es el reconocimiento del trabajo que institucionalmente se ha hecho, que se reconoce al Tribunal como un órgano ya establecido, como un órgano con la madurez suficiente para enfrentar un reto como este y que por lo tanto ahora se le dota de una nueva competencia en la que se le da una responsabilidad importantísima, como es sancionar faltas graves a Servidores Públicos y a particulares, en un esquema un poco complejo.

Al respecto concluyó su respuesta argumentándonos que él considera que lo pudieron haber hecho de otra manera, y nos puso como ejemplo, que se pudo haber creado un Tribunal de Cuentas a aparte, como en el caso del Sistema Español, pero que sin embargo lo están haciendo de esa manera por algo, y es en reconocimiento a la labor que se ha hecho en el Tribunal. –Ver anexo 3-

Igualmente, en el caso número tres, el entrevistado nos comentó que ésta evolución le da un crecimiento al Tribunal, misma que viene a sumarle una competencia que a su criterio, no es una competencia natural del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, considera que la competencia del Tribunal crece y pone al Tribunal en una situación de imponer sanciones a Servidores Públicos y Particulares que estén vinculados con una falta grave en materia de Responsabilidades Administrativas, cuando la competencia natural del Tribunal es juzgar actos de autoridades federales en materia Administrativa y Fiscal, y no ser un Tribunal de Cuentas como pareciera que hoy va a ser.

También señaló que es como dos Tribunales en uno solo, por lo que cree que hay un crecimiento para el Tribunal, y considera que ellos como parte orgánica del Tribunal están llamados a cumplir con un objetivo bastante importante, como es lograr la anticorrupción, pero a su vez, opina que realmente no es una competencia natural del Tribunal, pero que eso no quiere decir que no lo podan hacer, y por último, nos recalcó que si hay que definir que hoy en día tenemos dos Tribunales en uno. –Ver anexo 4-

La siguiente pregunta en relación a la primera hipótesis relacionada con la investigación de campo fue: ¿Considera usted que la facultad que adquirió el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para actuar como órgano cuasi-jurisdiccional sancionador, se encuentre dentro de la naturaleza propia de un Tribunal de Justicia Contencioso Administrativa?

En el caso número uno, el entrevistado nos dice que él considera que no, que su esencia es juzgar, que el Tribunal ésta para juzgar, para dirimir controversias entre la Administración Pública y el particular, pero que sin embargo, estamos frente a una nueva etapa y una nueva función; de igual modo, nos señaló que se tendrán que preparar y capacitar en ese sentido, porque una cosa es juzgar y comparar lo que ya se hizo, y otra muy distinta el generar un acto desde una orden, desde una investigación, desde un procedimiento y desde la valoración

de pruebas, para con eso determinar una sanción, de igual manera el entrevistado nos comentó que cree que no es tarea fácil, pero que siente que el Tribunales van a lograr hacer un trabajo eficiente en ese sentido, aun así, nos apuntó que definitivamente su naturaleza no es propia de estar sancionando, pero que son otros momentos, otros tiempos, que se tiene que captar y se tiene que entender puesto que el derecho evoluciona y es cambiante, por lo que declaró que no tiene duda que el Tribunal podrá hacer la tarea encomendada exitosamente. –Ver anexo 3-.

Siguiendo este mismo contexto, en el caso número dos, el entrevistado nos responde que no, y nos afirmó que ésta nueva atribución que se le asignó al Tribunal rompe con la naturaleza que constitucionalmente tenía asignada, sin embargo nos señaló que a partir de que se hace la reforma constitucional al artículo 73 en su fracción XXIX-H, se le incorpora prácticamente esa nueva competencia.

De igual manera, en el caso tres, el entrevistado nos aseguró que el Tribunal es un órgano garante de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas y fiscales a nivel federal, lo que lo pone ante un crecimiento o ante el nacimiento de un Tribunal diferente, un Tribunal que ejercerá en todo caso, facultades derivadas del Derecho Administrativo sancionador, además nos afirmó que eso era algo que le correspondía a los órganos internos de control, como son la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, y que ahora, a virtud de que es necesario que sanciones tan graves como la destitución o la inhabilitación procedan de una resolución jurisdiccional, bueno, pues se ha pensado que sea un órgano cuasi-jurisdiccional el que las emita. –Ver anexo 4-.

Por otro lado, la tercera hipótesis, la cual a la letra dice: La implementación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano impartidor de justicia y sancionador dentro del Sistema Nacional Anticorrupción tendrá una funcionalidad

favorable dentro de sus primeros cinco años de operatividad, se relaciona con las siguientes preguntas que se realizaron en las entrevistas.

Una de ellas fue elaborada de la siguiente manera: ¿Considera usted que la creación de una Tercera Sección dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, integrada por cinco salas especializadas con un total de tres Magistrados cada una, sean suficientes para sustanciar de manera pronta, eficiente y eficaz los asuntos que le son de su competencia, en este caso las de Responsabilidades Administrativas consideradas como graves?

En el caso número uno, el entrevistado nos manifestó que de repente nos creamos muchas expectativas, que él cree que de entrada ésta bien, porque tiene que partir de una base, por lo que cinco podrían ser pocas, o podrían ser muchas, pero que sin embargo, él considera que son suficientes en el entendido de que apenas se va a iniciar, aunado a que existe la facultad de poder ampliar los espacios para poder crear otras Salas si fuera necesario; en contraste el entrevistado nos comentó a su vez que por ahora es una situación difícil económicamente en el país y que de entrada hacer más estructura significaría que una gran parte del presupuesto se lo llevaran esas Salas Especializadas, por lo que él siente que es un buen número y que de hecho hasta podría decir que está alto para iniciar, porque en expectativa no se sabe cuántos asuntos puedan llegar a ese nivel, ya que una cosa es cuando el ministerio público hace la investigación y ora es ver cuántos de esos a los que se les haga la investigación van a llegar hacia las Salas Especializadas, y a su vez cuáles de esas que hagan investigación van hacer de carácter grave. –Ver anexo 2-

En este mismo tenor, en el caso número dos, el entrevistado nos contesta a la pregunta de la siguiente forma: “Yo te voy a decir que riesgos le veo, y más en materia federal con la reforma de mayo del 2015, se le dotan de ciertas facultades a la Auditoria Superior de la Federación, para fiscalizar e incluso sancionar el manejo de recursos federales que vengan en participaciones o en fondos a los

Estados, que era algo que únicamente antes nada más hacían observaciones y se dejaban a los órganos internos de los Estados para que fueran quienes sancionaran, quienes por cierto tienen un atraso importantísimo, es decir, lo mandaban prácticamente al archivo, aventaban una piedra al pantano, entonces ahora la federación se ésta reservando esa facultad para hacerlo ella misma, por lo que se crea también un subsistema dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, que es el Sistema Nacional de Fiscalización, los órganos fiscalizadores de las Entidades van a estar presionando para que se inicien procedimientos, y eso ya de entrada va a incrementar en forma importante el trabajo que se hace.

Desde otras perspectiva, nos comentó que se abre una puerta, y para ampliar su explicación nos expuso el siguiente ejemplo: “Una persona va con el Síndico Procurador del Ayuntamiento y presenta una denuncia en contra del Director de Obras Públicas, porque ésta persona se enteró que se estaban ejerciendo indebidamente recursos para la construcción de un puente, entonces, el denunciante bajo la figura de la acción popular -es decir, en materia de responsabilidades cualquiera puede presentar una denuncia- tiene interés simple, por lo que puede presentar esta denuncia por temas de acción popular, porque en esta materia está permitido que cualquiera presente su denuncia; y a lo que el Síndico Procurador le responde que no procede sancionar, porque no se le antoja, entonces, esta persona, frente a esta resolución, acude a juicio, en el cuál a su vez le van a decir que tiene interés simple y para acudir a un juicio tiene que tener un interés jurídico o legítimo, por lo que no tiene legitimación procesal”.

De igual forma, para aclarar aún más la idea del ejemplo, nos comentó que ahora se están estableciendo una serie de recursos, como el recurso de revocación, de inconformidad, de revisión, de apelación, entre otros, pero que hay uno que se llama de inconformidad, en donde este recurso se abre a favor del denunciante y lo va a conocer la Tercera Sección de la Sala Superior; por lo que nos afirmó que él considera que le están dando prácticamente legitimación para acudir a juicio a cualquier persona; y que él está en la idea de que, es una forma

de abrir una puerta para vigilar a la autoridad por un lado, pero por otro lado, él visualiza el problema de que hay muchas organizaciones de tipo civil, que con fines políticos, que pueden utilizar estas medidas para descontrolar las cosas, y que eso le parece que puede generar un descontrol y un incremento exponencial de asuntos, ya que es prácticamente darle entrada a cualquier denunciante y meter al control jurisdiccional o a la disputa de Tribunales temas de índole político, pero aun así nos aseguró que él considera desde su criterio que para iniciar está bien, pero que aun así pueden abrirse varios supuestos, en lo que concierne a los recursos de apelación, de revisión, de inconformidad, ya que todo va a ir a rematar ya sea en las Salas o en la Tercera Sección, y que además, los que vayan a las Salas van a pasar en revisión a la Sección, por lo que él cree que si va a haber un incremento importante de trabajo; y nos vuelve a reafirmar que aún con todos estos supuestos planteados él lo ve bien así de momento.

En contraste, dentro de su explicación se contradijo un poco al decirnos que de momento no ve una cargada de asuntos -siendo que ya nos había comentado que visualizaba un incremento importante de trabajo- pero que habría que considerar la siguiente pregunta que el mismo se cuestionó, ¿Qué va a pasar con los asuntos que ya están iniciados? y a su vez nos comentó, que obviamente el Tribunal está presionando para que esos asuntos los concluya la autoridad, para así el Tribunal empezar de cero, así mismo, nos argumentó que los órganos de control sancionadores pueden hacer dos cosas, una de ellas es que pueden considerar como falta grave todo para mandárselo al Tribunal y el sancionado va a promover un recurso al Tribunal, desde ahí para que no se le considere falta grave; a lo que nos dijo que estimaba desde su punto de vista que se estaba generando un procedimiento que no fácilmente va a permitir que avancen los procedimientos sancionatorios, ya que se está abriendo la puerta para que cualquier cosa pueda ser objetada en cualquier momento.

De igual forma, nos comentó que lo ideal sería que el Tribunal diera primero su pronunciamiento y ya en contra de la decisión final del mismo se inconforme el

justiciable; en la misma vertiente, nos expuso que el justiciable se puede inconformar ya sea desde la calificación de la falta grave, temas de garantía de audiencia, temas de individualización de la sanción, entre otros más, que si bien ya son temas diferentes, pero que se fueron poniendo como trampitas dentro del camino, que van a retardar mucho el procedimiento. Concluyendo con todas esas expectativas planteadas anteriormente, con que ese número de Salas Especializadas están bien, desde su punto de vista para iniciar. –Ver anexo 3-.

Continuando en este mismo orden, en el caso número tres, nos afirmó que piensa que de momento podría ser suficiente dicha estructura, pero que todo eso depende de la cantidad de asuntos que se vayan acumulando, así mismo opinó que cinco salas especializadas en todo el territorio nacional, cuando el ideal que ha manejado el Tribunal para que tenga como inventario una Sala Regional es de mil quinientos asuntos, lo que da a un ideal de siete mil quinientos asuntos que puedan traer en inventario esas cinco salas, y que como primera instancia opinaría en éste momento que es mejor ser prudentes y que ese número podría hacerle frente a la carga de trabajo que se espera.

Además, nos argumentó que la Tercera Sección que se integra a la Sala Superior, ciertamente solo tiene tres magistrados a diferencia de las otras dos secciones que cuentan con cinco cada una, y que no sabe si ahí va a ser suficiente, porque en ese caso, esa parte de la Sala Superior si va a tener funciones de resolver apelaciones, entonces, siete mil quinientos asuntos de manera ideal para cinco salas ¿Cuántas apelaciones puede provocar o puede surgir?, a lo que afirmó que es algo que no se sabe, pero que el Tribunal es un órgano en constante crecimiento y que en un momento dado que sea necesario, tendrá que tomar las medidas para afrontarlo, de igual manera concluyó diciéndonos que cree que en este momento pudiera ser conservadoramente, con cierta prudencia y aseo presupuestal que sería suficiente. –Ver anexo 4-

Ahora bien, siguiendo el mismo contexto en referencia a la tercera hipótesis, -Ver anexo 1- se efectuó la siguiente pregunta a los entrevistados: Con la experiencia que tiene como Magistrado(a) del Tribunal, si se le otorgara la facultad para poder reestructurar en un futuro próximo la Tercera Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Agregaría un mayor número de Salas Especializadas?

En el caso número uno, el entrevistado nos señaló en su respuesta que él considera que por el momento el número de Salas Especializadas que se crearon son suficientes, y que la reestructuración del mismo va a ser determinado por la cantidad de asuntos que se estén generando –respuesta que se contestó con la pregunta anterior-. –Ver anexo 2-.

En el caso número dos, el entrevistado nos apuntó con su respuesta que, ese dato o elemento que se cuestiona es algo que el propio tiempo lo va a decir y va a dar la pauta, al respecto nos recalcó que él cree que la estructura con la que se empezó es conservadora pero que está bien, y que le parece que es parte de lo que se tiene que cuidar y de ir visualizando, ya que es algo nuevo para todos y así mismo es algo que de alguna manera se puede proyectar o prospectar, pero que es difícil dar esa respuesta porque aún no se tiene la certeza de eso. –Ver anexo 3-.

De igual manera en el caso número tres, argumentó que si estuviera en una Sala Especializada y los asuntos que llevara, rebasaran ese ideal –del que ya se habló anteriormente-, el siempre estaría pugnado porque hubiese otra sala, además nos dio el siguiente ejemplo: “...esta Sala Regional de Culiacán, tiene ahorita en trámite, más de siete mil asuntos, en una sola Sala, muy lejos del ideal de mil quinientos asuntos de inventario, porque en los últimos cinco años ha sido la Sala del Tribunal que más demandas recibe, el último año recibió diez mil quinientas, entonces, tenemos Salas que nada más tienen mil quinientas o dos mil, entonces, las regiones del país, por sí mismas van marcando sus índices de litigiosidad o de contienda en relación a los actos de las autoridades”, igualmente,

comentó que el sistema es novedoso, que es algo en el que ella cree que hay mucha expectativa por parte de todos los mexicanos, la parte en que realmente se aplique el Sistema Nacional Anticorrupción; y nos afirmó nuevamente que si estuviera en una Sala, o estuviera en la Tercera Sección o en la posibilidad de tomar una decisión, que si trataría a la brevedad posible de mejorar el número de Salas, en caso de que se rebasaran esos parámetros.

También señaló que la reestructura que propusiera en todo caso, podría ser importante según su criterio, el pensar primero en la Tercera Sección para que alcanzara la integración de cinco Magistrados al igual que las otras Secciones, y que en el caso de las Salas Especializadas, considera que hay distintas posibilidades, entre ellas que pudiera haber un mayor número de Salas Especializadas, determinadas por mas regiones de la República, al respecto expresó que en algún momento se pensó que las Salas Regionales Ordinarias como ésta –la Sala Regional Noroeste III- podrían en un momento determinado instruir y remitir para su resolución a las Salas Especializadas, ya que el Tribunal tiene Sala Superior y Salas Regionales que pueden ser ordinarias, especializadas o mixtas, y que a lo mejor puede haber algunas Salas Regionales que no tengan tanto trabajo o tanto inventario y que en un determinado momento podrían ser mixtas para resolver asuntos anticorrupción, así mismo declaró que hay distintas formas en que se podría hacer dicha estructura, pero que si cree que de ser necesario el Tribunal tendrá que tomar las medidas necesarias para que salga el sistema en la parte que les toca a ellos. –Ver anexo 4-.

Avanzando en éste previo análisis de datos, para el estudio de la segunda hipótesis planteada –Ver anexo 1-, se les elaboró el siguiente cuestionamiento: ¿Considera usted que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene una verdadera autonomía con respecto al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial?

A lo que en el caso número uno, el entrevistado nos contestó que él cree que sí, que en su calidad de Servidor Público, de Secretario, y cuando fungió como Magistrado algún tiempo en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aseguró que nunca se recibió una petición de alguien de Gobierno o de las autoridades que eran demandadas, igualmente comentó que las autoridades demandadas son muy respetuosas entorno a las decisiones que toman el Tribunal, por lo que él cree que no hay esa cuestión, y así mismo mencionó que al contrario, que como es una materia especializada aún más se cuidan y que no existe algún vínculo por lo menos en lo que le tocó a él, y concluyó mencionando que fueron cuatro años los que le tocaron estar dentro del Tribunal y que considera que no son pocos como para poder darte cuenta cómo funciona como opera. –Ver anexo 2-.

Conforme a ésta misma línea de análisis, en el caso número dos, el magistrado nos afirmó tajantemente -a diferencia del caso número uno- que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene independencia ni autonomía y menos frente al Ejecutivo, ni frente a la Secretaria de Hacienda, ni algunas otras autoridades, así mismo señaló que las presiones para los juzgadores son duras y que muchas veces los juzgadores en una resolución ponen su “chamba”-expresión literal del entrevistado-, así mismo nos argumentó que él considera que se puede fortalecer ese aspecto en el tema presupuestal, y que actualmente ya se está viendo en la reforma constitucional a nivel federal, y que se abrió un transitorio en el que se establece la autonomía presupuestal; además afirmó que eso es algo que él les hace mucha énfasis en la reforma de nuestro Estado a nivel Local.

Además nos proporcionó un ejemplo en donde nos narra la importancia de una independencia presupuestaria del Tribunal, ya que si este mismo quisiera abrir otra Sala Regional –por ejemplo-, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público se lo niega, diciéndole que no hay presupuesto, o también reduciéndole el presupuesto anual, eso como un castigo por los criterios tan agresivos que el Tribunal emite en contra de la Secretaría de Hacienda, lo cual le hace perder

mucho dinero a misma, así mismo concluye su explicación reafirmando que si no se tiene autonomía presupuestal, no tienes autonomía, así de fácil. –Ver anexo 3-.

Por otra parte en el caso número tres, en la contestación de esta pregunta en cuestión, por una parte asegura que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene autonomía e independencia y por otro lado se contradice un poco, ya que primero nos afirma que sí, rotundamente sí considera que el Tribunal tiene una verdadera autonomía e independencia con respecto a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y nos explica el por qué, señalando que: “La autonomía que el Tribunal necesita es la autonomía jurisdiccional en primer lugar, y luego la independencia financiera, entonces, la autonomía jurisdiccional la tenemos respecto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto a nivel Local como a nivel Federal; si la tenemos porque, en los años que yo he vivido en este ámbito de impartición de justicia, jamás he recibido una línea de ninguno de esos tres poderes para resolver un asunto en determinado sentido, y creo que esa es la autonomía más valiosa que podría tener el Tribunal”.

Ésta contestación se encuentra en el mismo sentido que la contestación del caso número uno, pero así mismo, tanto el caso número uno y tres contradicen la contestación del caso número dos; de igual forma, siguiendo con el análisis de la contestación del caso número tres, donde nos argumentó que de acuerdo a la independencia presupuestal, el Tribunal ha venido alcanzando cada vez más el manejo de su propio presupuesto, así mismo apuntó que: “Los presupuestos nunca son suficientes” y lo ejemplificó realizando el siguiente cuestionamiento: ¿Por qué Culiacán nada más tiene una Sala Regional, si tiene diez mil ingresos de asuntos en un año? A lo que ella misma contestó: “pues porque no hay dinero para poner otra”.

Al respecto nos comentó que la impartición de justicia, es una facultad del Estado, nadie más lo puede ejercer y que el Tribunal se ha constituido y funciona gracias al presupuesto del Estado, ya que esa es una de sus funciones, la

impartición de justicia; también, inmediatamente después nos recalcó que eso no quiere decir, que por ese motivo el Tribunal se va dedicar a dar la razón al Estado cuando no la tiene; de igual manera concluyó su respuesta asegurándonos que en su experiencia, no podría decir otra cosa; y recalcó que: “Si tenemos una autonomía respecto de los tres poderes, y de otros órganos, independientemente de que los presupuestos no alcancen nunca.” –Ver anexo 4-.

Siguiendo la misma línea de estudio de la segunda hipótesis, otro cuestionamiento que se les realizó a los entrevistados fue la siguiente: ¿Cree usted qué la práctica que se lleva a cabo sobre el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante la asignación por parte del Poder Ejecutivo Federal y la ratificación de los mismos por parte de la Cámara de Senadores, propician a una verdadera autonomía e independencia del Tribunal?

En el caso número uno, el entrevistado contestó que definitivamente si hay autonomía, asegurando a la vez que: “Lo adecuado, lo correcto es que todo el Servidor Público que llegue en un esquema para impartir justicia y más que si lo vas a hacer en contra del Poder Ejecutivo, siento que debería ser una convocatoria, que sea abierta y que la haga el congreso o al Senado en este caso, a fin de que participen todas aquellas personas idóneas que cumplan con un perfil, pero con una libertad y que no esté acotado a lo que diga o señale el Ejecutivo”, también señaló que: No deja de existir esa relación o ese vínculo, pero que en la práctica poco cree que el Ejecutivo les va a exigir cierto pronunciamiento por el nombramiento que les dio, así que él siente que no afecta, pero sí considera sería lo más idóneo, la autonomía y la independencia de que no hubiera necesidad que el Ejecutivo fuera el que propusiera; así mismo concluyó diciendo que para él lo correcto es una total independencia y que se abran los esquemas hacia las convocatorias abiertas. –Ver anexo 2-.

Desde otro punto de vista, en el caso número dos, el entrevistado contradice la contestación del caso número uno, ya que nos afirmó que no había independencia por parte del Ejecutivo y del Legislativo a la hora del nombramiento o designación de los Magistrados; por lo que nos comentó que los mecanismos de selección y de designación se tendrían que cambiar; pero a la vez dijo que él está de acuerdo que sea el Senado el que ratifique una decisión de ese tipo, pero en la cuestión de la designación nos argumentó lo siguiente: “¿A quiénes vas a seleccionar?” El Comité de Participación Ciudadana emitió una recomendación al Presidente de la República y al Senado en el tema de la designación de los Magistrados de la Tercera Sección y de las Salas Especializadas, en el sentido de que el Presidente no había explicado de qué manera seleccionó a las personas que había enviado para su ratificación, y que si bien es cierto, era una facultad del Presidente de acuerdo a como está establecida la Ley ahorita, el que él tenga esa facultad no quiere decir que no se debía regir el ejercicio de esa facultad o el ejercicio de transparencia que prevalecen en el Sistema a nivel constitucional, y por lo tanto él tuvo que haber expuesto de manera fundada y motivada, por qué eran esas personas”.

De igual forma, apuntó que es muy importante esa transparencia en la designación de los Magistrados de la Tercera Sección y de las Salas Especializadas por parte del Ejecutivo Federal, ya que son personas que van a estar dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y ese Sistema se rige por otros principios; así mismo, concluyó que él cree que se tendría que cambiar los mecanismos de selección y de designación, y que tendría que ser el propio Tribunal el que emitirá las reglas específicas para seleccionar y para designar a las personas que van a ocupar esos cargos. –Ver anexo 3-.

En este mismo orden de ideas, acerca de ésta línea de respuestas, el caso número tres, el entrevistado declaró que piensa que sí, y fundamentó su respuesta diciendo: “Yo creo que sí, porque imagínate que intervienen dos poderes para nombrarlo, ósea, el Ejecutivo te podrá proponer muchas veces, pero si el

Legislativo no te aprueba no vas a ser Magistrado, entonces no es un solo poder el que te nombra, intervienen dos, y además el segundo Poder que es el Senado, no te va a nombrar o no te va a autorizar digamos ese nombramiento, si antes tu no compareces ante ellos y les demuestras que sabes de qué estás hablando”, de igual forma explicó que, aun así pueden haber Magistrados mejores que otros, o más especializados que otros, o algunos más especializados en materia fiscal que en materia administrativa y ahora en materia anticorrupción, pero que sin embargo, la selección de los Magistrados específicamente en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y en los Contenciosos Locales, ha sido muy escrupuloso.

De igual modo expresó que siempre ha habido prietitos en el arroz –cita literal del entrevistado-, pero que la selección de los Magistrados ha sido buena, en tanto que se puede decir que el Tribunal Federal tiene una honorabilidad probada y una fama pública como organismo impartidor de justicia de muy alto nivel, asimismo dijo que ella cree que la selección es adecuada y que respetando la normatividad y el cumplimiento de los requisitos de quienes aspiran a ser Magistrados del Tribunal, el mecanismos que tenemos es bueno para la selección de los Magistrados. –Ver anexo 4-.

Continuando con ese tema, y para ampliar un poco más la información o datos recaudados sobre la opinión de los Magistrados acerca del nombramiento y designación de éstos mismos, se les efectuó la próxima pregunta: ¿Le gustaría que los nombramientos de los Magistrados se realizaran de acuerdo a su experiencia profesional y de manera escalonaría, sin necesidad de la intervención del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores?

A lo que el entrevistado del caso número uno, contestó que definitivamente sí, que debería de ser de acuerdo a la experiencia y de acuerdo con el perfil de la persona que sean las personas idóneas para impartir justicia, puesto que no es una tarea fácil, así mismo también nos dijo que la forma de aprendizaje también es

lenta. Aunado a su contestación, se le ejemplificó el proceso que el Consejo de Estado Francés utiliza para la designación y nombramiento de sus Magistrados, comentándoles que era mediante un servicio de carrera y de manera escalonaría y sin la necesidad de la intervención de los otros Poderes.

A lo que nos argumentó que nuestros antepasados que querían ser jueces, en un inicio, empezaban asistiendo a los juicios y de la escucha de los mismos adquirirían los conocimientos para ser jueces; a su vez señaló que en el Sistema de Francés es diferente ya que traen las bases, los conocimientos y la información. Por otro lado, concluyó su respuesta al decirnos que él cree que lo que se ocupa en nuestro país, es un verdadero servicio de carrera, que exista un Sistema para ingresar al Servicio Público, que sea a través de los mecanismos del servicio de carrera, que cada institución lo implemente y establezca las reglas, esto con la finalidad de tener una Administración Pública más eficaz y más eficiente. –Ver anexo 2-.

A su vez, al entrevistado del caso número dos, se le realizó la misma pregunta y se le explicó el mismo ejemplo del Consejo de Estado Francés que al anterior entrevistado, a lo que el entrevistado del caso número dos afirmó que si tendría que hacerse la designación de esa manera, y que aunque a lo mejor no se haga de manera escalonada, lo ideal si sería que existiera un sistema jurisdiccional de carrera, puesto que considera que es el sistema correcto para ingresar como Magistrado al Tribunal.

Así mismo, también nos comentó que él cree que no debe de ser un sistema con gente únicamente del propio Tribunal, y que debería de abrirse a través de convocatorias abiertas y no internas como el Poder Judicial de la Federación; y opinó que en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no se está recogiendo la experiencia de la gente que está litigando en la calle o que están estudiando en la academia, que es gente que también le puede aportar cosas positivas, si es que cuenta con el perfil adecuado y acredita los estándares que se hagan para la

selección y para la designación; y aseguró que definitivamente es un mecanismo que se tendría que cambiar; y ejemplificó que para ser un juez de Distrito o Magistrado de un Colegiado no se necesita un nombramiento del Presidente de la República, y que en cambio si alguna persona quisiera ser Magistrado del Tribunal, éste tendría que llegar a través de un Gobernador, de un Senador o del Presidente de la República.

Igualmente mencionó que esos procesos son posiciones políticas nada más, por lo que afirmó que es algo que se tiene que cambiar y que a su vez tiene que ser personas con perfiles adecuados, con experiencias, con evaluaciones hasta psicológicas, asimismo concluyó manifestando que él es un firme creyente que se tiene que cambiar la designación. –Ver anexo 3-.

De igual forma, el caso número tres se le preguntó el mismo cuestionamiento y se le explicó el mismo caso del Consejo de Estado Francés al igual que a los otros dos entrevistados, a lo que nos comentó que cree que la carrera jurisdiccional o lo que se llama servicio civil de carrera en las áreas administrativas, es sumamente positivo, puesto que ella considera que la carrera jurisdiccional de quienes integran el Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben ser privilegiados, tanto los Secretarios de Acuerdos como los Secretarios Auxiliares tienen una formación dentro del Tribunal que ella estima que los pondría en un nivel de aspiración preferencial de muchos otros aspirantes a ser Magistrados del Tribunal.

Al respecto, señaló que sin duda alguna siente que la carrera jurisdiccional es importante y que incluso debe de ser un requisito; de igual modo nos ejemplificó la manera en que ingresó como Magistrado al Tribunal siguiendo una carrera jurisdiccional en un órgano similar pero a nivel Local; y agregó en su explicación que a su vez se debería de permitir las combinaciones que se lleguen a hacer con personas que lleguen de fuera del Tribunal, ya que tanto el Tribunal como los justiciables se verían beneficiados de esa combinación, además, explicó

como dicha combinación de personas con carrera profesional fuera del Tribunal han contribuido a un crecimiento enorme para el mismo, y nos ejemplificó sobre la carrera profesional y jurisdiccional con la que cuentan los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Noroeste III, e igualmente señaló que cree que si se sabe equilibrar la participación de quienes tiene conocimientos del Derecho Administrativo, sea adjetiva o sustantiva, se puede dar una muy buena combinación para el Tribunal. –Ver anexo 4-.

Así pues, continuando con el estudio de la independencia y autonomía del Tribunal, a los entrevistados se les cuestionó la siguiente pregunta: ¿Considera usted que se ve afectada la autonomía e independencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando sus resoluciones pueden ser impugnadas por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial?, a lo que el entrevistado del caso número uno respondió:

Que él consideraba que no, que creía que al final está sujeto al quehacer, al trabajo, a la tarea que tiene encomendada el Tribunal, pues en todo caso se tendría que tener un nivel de eficiencia y eficacia para que se estableciera como punto terminal los fallos del Tribunal y que estos mismos ya fueran inapelables; igualmente argumentó que como especialistas en la materia, en ese sentido como conocedores, pues sería algo como se podría hacer, pero aun así opinó que cree que todavía hay algunas fallas, algunos errores y que el justiciable tiene derecho a seguir intentando.

Por otro lado se le aclaró al entrevistado, que nuestro cuestionamiento no iba encaminado a que las decisiones del Tribunal quedaran en primera instancia como punto terminar, si no que se le ejemplificó que podrían existir otras Salas dentro del Tribunal u otros dos Tribunales Administrativos que fungieran como segunda y tercera instancia, en este caso como funciona en el Consejo de Estado Francés, por lo que se les cuestionó, que si ¿Qué opinaría de tener una figura muy similar

en nuestro país, sin la necesidad de acudir al Poder Judicial? a lo que el entrevistado contestó:

Qué él cree que sería viable, si se le dota de estructura y que se establece los esquemas suficientes, lo mismo independientemente de que sea el Poder Judicial o no el que tome decisiones, de igual forma dijo que cree que sería hasta más provechoso porque se tendría la especialidad, y que él siente que en el caso del Poder Judicial que ha venido haciendo algunas estructuras de especialización, aun así no entienden al cien por ciento, el cómo es el que hacer de la materia pues administrativa fiscal, y que en cambio, el que está hecho a un esquema de estas áreas del derecho, como lo es el Tribunal, pues lo ve como algo natural, y de hecho argumentó que incluso la propia corte en algunas de las decisiones que toma, no tan acertadas. –Ver anexo 2-.

Así mismo, al entrevistado del caso número dos, se le realizó la misma pregunta y se le explicó la dirección o enfoque que se pretendía con la misma al explicarle el mismo caso de funcionalidad del Consejo de Estado Francés con respecto al agotamiento de sus instancias, a lo que el segundo entrevistado opinó que si bien, de alguna manera el sistema jurisdiccional de nosotros es un sistema híbrido, y el de ellos es un solo sistema, pero que de que la verdad el opinaba que si cree que sea bueno, y si considera que se puedan mejorar muchas cosas en lo que es el amparo Directo por cuestiones del reenvió, ya que considera que yo considera que si existen vicios que se han ido generando. De igual forma comentó que hablando un poco sobre las garantías del juzgador, de las garantías judiciales, el cree que se les tiene que brindar las mismas garantías y a su vez a los juzgadores se les tiene que dar autonomía para que puedan dictar sus resoluciones apegadas a derecho. –Ver anexo 3-.

Por otra parte, igualmente que a los entrevistados del caso número uno y dos, el entrevistado del caso número tres, se le elaboró el mismo cuestionamiento y se le explicó el mismo enfoque de la pregunta, de tal manera que la entrevistada

nos contestó que sí bien el juicio de amparo es una tradición mexicana, puesto que es un juicio creado en México, y tiene que ver con la protección de los derechos humanos y de los ciudadanos y que considera que ella nunca pensaría en que esa instancia desapareciera para los justiciables, sin embargo, manifestó que era algo bueno que cada vez más los Tribunales Colegiados eran especializados en la materia, porque si un Tribunal Especializado en materia administrativa fiscal y de anticorrupción, resuelve un tema para mandárselo a un Tribunal Colegiado que resuelve de laboral, de penal, de civil, de mercantil y de todo lo que se acumule, pues yo creo que piensa que si bien no se está dañando la autonomía del Tribunal, pero si cree que se le está quedando a deber muchísimo al justiciable, porque primero te resuelve un Tribunal que tiene la especialidad, y luego el de la última revisión pues es un Tribunal que no conoce de ese tema de manera especializada, ahora, así mismo aclaró que le parece que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debería de ser un Tribunal terminal, porque tiene la especialidad como sucede con el Tribunal Electoral.

De igual manera recalcó que no ve afectada la autonomía del Tribunal, pero si veo que poden causarle un perjuicio al justiciable, porque las áreas que los revisan a ellos no tienen la especialidad en la materia, asimismo, comentó que de su parte compadece a los Magistrados que están en los Tribunales Colegiados que no son especializados, porque es complicadísimo, y nos dio un ejemplo diciendo que en un día pueden resolver de varias materias y que en el caso del área de lo Contencioso Administrativo Federal, la competencia es muy variada, ya que dentro de ellos mismos, como órgano especializado en materia administrativa, tienen sub especialidades.

Igualmente nos comentó que cree, que en México se pensó mucho antes de definir que fuera el Contencioso Administrativo Federal el que se quedara con la competencia de responsabilidades administrativas, y aseguró que se tomó también la consideración de la creación de un Tribunal de Cuentas como el del Consejo de Estado Francés, pero que cree, que la decisión que consideraron más

viable y más rápido de poder implementar, fue esa, como un Tribunal que por analogía tenía la especialidad de Responsabilidades Administrativas, porque es un Tribunal competente para conocer de los juicios de los Servidores Públicos que fueron sancionados en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas, de igual manera afirmó que lo va seguir siendo, porque va haber faltas que no son graves, de las cuales esos Servidores Públicos van a ser sancionados por los órganos internos de control, o por la Auditoría Superior de la Federación; de igual forma cree que por eso la Sala Superior y en su momento el órgano de legislación fueron visionarios en pensar en tener una sección por separado, tanto que esa sección si va a recibir apelaciones, y la primera y segunda sección de la materia ordinaria del Tribunal no conocen de apelación, por lo que comentó que idealmente se podría pensar en algo así y así mismo dijo que supone que todo eso depende de la forma en que vaya evolucionando el Tribunal. –Ver anexo 4-.

En otro contexto, cambiando un poco el rumbo de las preguntas realizadas, la siguiente pregunta se enfocó en validar o rechazar la hipótesis número tres, la cual a la letra dice: El nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional viable para contribuir a la lucha contra la corrupción. Por lo que se les desarrolló la siguiente pregunta a los entrevistados: ¿Cree usted que la participación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano sancionador a Servidores Públicos que incurran en faltas administrativas graves dentro del Sistema Nacional Anticorrupción sea viable para bajar los niveles de corrupción en nuestro país?

En primer lugar el entrevistado del caso número uno contestó, que él siente que al ser más imparcial tiene que dar un resultado donde, si se cuida en mayor medida la aplicación de las sanciones, por lo que considera él que sí, pero que lo único que él observa, es que si el Poder Ejecutivo no turna los expedientes hacia el Tribunal y la intención del Ejecutivo sigue siendo la misma vertiente de seguir protegiendo al Servidor Público corrupto y no le inicia y no concluye de detonar el expediente, pues de nada va servir que el Tribunal tenga ésta nueva facultad, por

lo que aseguró que es allá abajo donde realmente se tiene que establecer un lineamiento de vigilancia y de condición y que la tarea se tiene que hacer por parte de todos, así mismo argumentó que si a ellos no se les participa de las conductas, pues el nivel va seguir igual y ellos no van a tener ni siquiera la posibilidad de saber si era motivo de sanción o no.

Igualmente el entrevistado nos dijo que él cree principalmente que la Secretaría de la Función Pública, o de las instituciones entes de control interno deberían de ser totalmente autónomos e independientes y a su vez que sus integrantes tengan una fortaleza ya que se estaría en una línea donde en el momento en que los órganos de control interno no quieran ocultar su información, pues se les va a separar de su trabajo, siendo que ese Servidor Público que quiere hacer su tarea, que está haciendo bien sus cosas lo pueden quitar porque a lo mejor ya no conviene, porque no quieren que le sancionen a ellos mismos, asimismo, manifestó que si esa persona está haciendo una función, está avalado y tiene seguridad en su empleo y toma una decisión en contra de alguien, no tendría el miedo de perder su trabajo.

Todavía, aseguró que se puede cambiar toda la estructura, pero si no se cambia allá en el campo de trabajo, si no se les da fortaleza y seguridad al que va a hacer el trabajo de campo, no habría mucho avance, porque si bien, ellos van a recibir un expediente que puede estar integrado, o que a lo mejor no contiene los elementos necesario, por lo que afirmó que lo ideal es que llegue el expediente fortalecido, porque si no estarán en una aplicación estricta del derecho, donde no se puede sancionar a alguien si no tienen los elementos suficientes, por otro lado, concluyó su respuesta comentándonos que por esos motivos para él está complicado opinarte de que si con las nuevas facultades del Tribunal va a contribuir a bajar o no los niveles de corrupción, porque él más o menos conoce la administración pública y la realidad de las cosas en el quehacer de los órganos internos. –Ver anexo 2-.

Al respecto, el entrevistado del caso número dos nos expresó que él tiene sus reservas por dos cosas principalmente, una es el tema presupuestal, ya que comenta que es necesario que se le asigne un presupuesto suficiente para enfrentar esa nueva facultad, y que si le van a estar restringiendo el presupuesto para que pueda ejercer esas funciones, no va a caminar el propósito de ésta nueva facultad; y dos, serían los sistema políticos, ya que muchas veces van a emitir resoluciones que van a romper con intereses políticos, y a su vez nos explicó que si los intereses políticos no tienen la madurez suficiente para respetar eso, entonces él cree que tampoco funcionaría; de igual manera manifestó que si bien, es un sistema todavía imperfecto, que se tiene que ir ajustando como todo, y que se tiene que ir haciendo las reformas y adecuaciones necesarias para que este sistema funcione. –Ver anexo 3-.

Por último y para estudiar más a fondo al hipótesis número cuatro, misma que a la letra apunta: La implementación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano impartidor de justicia y sancionador dentro del Sistema Nacional Anticorrupción tendrá una funcionalidad favorable dentro de sus primeros cinco años de operatividad; se les cuestionó dos preguntas a los entrevistados, la primera de ella fue: ¿Qué perspectiva y porvenir del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, visualiza usted dentro de los primeros cinco años de su transformación dentro del Sistema Nacional Anticorrupción?

El caso número uno comentó que cree que ese tiempo será suficiente para que se le dé estructura, se le otorguen las nuevas facultades, se le dote de los recursos y la capacitación que requiere o que ocupan los Servidores Públicos que van a ejercer la función e igualmente señaló que él siente que van a tomar buenas decisiones, porque así lo han demostrado en el quehacer diario y la encomienda que ha venido haciendo por más de 75 años que ha tenido el Tribunal en la impartición de Justicia Administrativa, de igual forma afirmó que siente que si se le allegan los asuntos, no tendrá problema alguno para sancionar al nivel que sea a los Servidores Públicos que incurren en alguna falta a su cargo. –Ver anexo 2-.

En otro contexto, pero dirigiéndose al mismo sentido de respuesta, el entrevistado del caso número dos, argumentó que él cree que va a tener un protagonismo importante dentro del sistema y una participación fundamental, así mismo aseguró que él cree, que va a servir para que haya mayor sensibilidad en las necesidades, que no nada más en este tema, sino también en otros temas que tiene el Tribunal para mejorar y que además es una función muy noble la que cumple, por lo que eso va repercutir en una mejora de un estado de derecho y que mientras el estado de derecho y los niveles de legalidad en nuestro país se incrementen, los fines que busca la Ley se van a cumplir de mayor manera y las cosas escritas se van a reflejar más en los hechos porque se tiene buenas leyes en muchos de los casos, pero poca efectividad de las mismas. –Ver anexo 3-.

De igual forma, el caso número tres nos señaló en su respuesta que él cree que el Tribunal va a hacer un extraordinario papel en la parte que le corresponde del Sistema Nacional Anticorrupción, así mismo, aseguró que lo cree y estoy convencida de eso, porque siempre lo ha hecho, ya que el Tribunal ha sido un órgano, admirado por propios y extraños, como un Tribunal, limpio, sano, honorable y que se ha ganado ese respeto, por la honorabilidad de las personas que lo han integrado en todas las épocas, por lo que considera que ante este reto no va a ser diferente y que el Tribunal, con una altísima seriedad y responsabilidad está afrontando esta situación para estructurar las Salas con las personas más idóneas y más conocedoras que puede haber en el país.

En ese mismo tenor, opinó que cree que a través de sus resoluciones muy pronto se van a conocer los resultados y así podrán constatar todos que así va a ser; por último finalizó su respuesta añadiendo que piensa que el Tribunal va a crecer mucho, y que ve que en 5 años se van a dar decisiones que serán parte aguas de cómo se tiene que dar el Sistema Nacional de la impartición de Justicia Administrativa, y que quizás en mucho con la propuesta que le ejemplificamos en preguntas anteriores sobre cómo se puede conformar para que toda las

resoluciones que salgan de primera, segunda y tercera instancia provengan de un Tribunal Especializado. –Ver anexo 4-.

Y la segunda pregunta abordada a los entrevistados, para el estudio de la cuarta hipótesis fue: ¿Qué cambios significativos considera que aún son necesarios dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para mejorar la impartición de justicia contenciosa administrativa en México?. A lo que los entrevistados nos contestaron lo siguiente:

El caso número uno, declaró que él piensa que uno de hechos sería la cuestión de los nombramientos de los Magistrados y otra que se le dote al Tribunal de una verdadera autonomía económica, asimismo, comentó que él cree que con eso el Tribunal puede tener una independencia total y funcionaría como ya lo ha hecho en un gran nivel de responsabilidad; por lo que a su vez se le realizó la siguiente pregunta para aclarar aún más la idea de su respuesta: ¿Cómo sería una independencia económica total del Tribunal? A lo que el entrevistado nos contestó: “Qué el propio Tribunal, haga su propuesta de presupuesto de ingresos y de egresos al Legislativo, que el órgano Legislativo lo autorice [...] la propuesta debe de ser directa, porque pues si tienes autonomía económica, te da una fortaleza bastante grande, si tú tienes tu fuente, tu sabes cómo gastarlo o destinarlo, con la responsabilidad de que te supervise la Auditoría Superior del Estado como órgano interno, porque estas manejando recursos públicos.” –Ver anexo 2-.

Por otra parte, el entrevistado del caso número dos señaló que son necesario cambios sustantivos, fortalecer los mecanismos de selección y de designación de Magistrados, incrementar la presencia de las Entidades Federativas de las Salas, así mismo opinó que cree que ya es hora de que existiera mínimamente una Sala en cada Estado, así mismo, comentó que otro cambio sería materializar la reforma de la autonomía presupuestal e incrementar el presupuesto que se tiene, por lo que él considera que con eso sería suficiente para que el Tribunal cumpliera de buena manera ésta función que tiene encomendada.

Igualmente, aseguró que si podría funcionar si se hace de manera responsable comprometida, alejado de los vicios políticos, y que los propios políticos se comprometían a no absorber a este sistema, porque si se absorbe en lo político no va a funcionar, por lo que considera que se tiene que mandar mensajes muy contundente de que va en serio la cosa y sancionar en los casos que sea; igualmente por otro lado, afirmó que la parte preventiva en este sistema es muy importante, así como en la parte de fiscalización y de controles, para que solo lleguen al Tribunal los casos muy graves o delicados, y que de igual forma le parecen que esos son avances importantísimos al hablar de una prescripción de 7 años, esas son reformas que se han dado y que son muy importantes para poder corregir la situación que prevalece en nuestro país. –Anexo 3-.

Y por último el entrevistado del caso número tres expresó que como el derecho mismo es cambiante, evolutivo y va respondiendo a las necesidades que el propio contexto social le va presentando, por lo que cree que el Tribunal en estos momentos lo que puede haber frenar su crecimiento, es desgraciadamente el tema presupuestario, porque la Justicia Administrativa que ha venido impartiendo el Tribunal ha sido de una altísima calidad, así que considera como Magistrado que pronto el Tribunal tendrá que tener una reforma procesal grande, porque la gran cantidad de materias que el Tribunal está resolviendo, está llevando a la necesidad de buscar una reforma procesal que determine en cada uno de los juicios el proceso que se tiene que llevar. –Anexo 4-.

#### *4.2.2. Resultados concretos de los datos arrojados en el trabajo de campo*

De acuerdo al análisis realizado a las respuestas declaradas por los tres entrevistados y, así mismo, el estudio y análisis de la relación de estas mismas respuestas con las hipótesis formuladas al inicio de esta investigación cualitativa, podemos señalar los siguientes resultados:

Primer resultado: De acuerdo a las respuestas y datos recaudados por la primer pregunta realizada a los tres entrevistados, podemos decir que la evolución

que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con la implementación de ésta nueva facultad para Sancionar a Servidores Públicos por Responsabilidades Administrativas graves, es una situación de confianza y de reconocimiento del trabajo que institucionalmente se ha hecho en el Tribunal, así mismo, se le reconoce al Tribunal como un órgano ya establecido, con la madurez suficiente para enfrentar un reto como éste y que a su vez se considera que gracias a éste crecimiento, el Tribunal ésta comprometido a cumplir con el objetivo que se le encomendó.

Segundo resultado: En el caso de la segunda pregunta, los tres entrevistados coincidieron en sus respuestas, respecto de que los tres opinaron que la nueva facultad del Tribunal no se encuentra dentro de su naturaleza jurídica, puesto que el Tribunal ésta para juzgar y para dirimir controversias entre la Administración Pública y el particular y ésta nueva atribución que se le asignó al Tribunal rompe con la naturaleza que constitucionalmente tenía asignada, ya que ahora se le asignó facultad para emitir sanciones, lo pareciera que se creó un Tribunal de Cuentas y a la vez un Tribunal de dirime controversias, es como dos Tribunales en uno solo.

Tercer resultado: En la tercer respuesta, los tres entrevistados volvieron a coincidir en sus respuestas señalando que cinco Salas Especializadas con tres Magistrados cada una, está bien de entrada, ya que tiene que partir de una base, así mismo señalan que existe la facultad de poder ampliar los espacios para poder crear otras Salas si fuera necesario, pero que es algo que el tiempo lo va a ir marcando, todo depende del número de asuntos que se vayan acumulando en materia anticorrupción en el Tribunal. De igual forma uno de los entrevistados señaló que si estuviera dentro de las Salas Especializadas y estas mismas rebasaran el número de asuntos ideal para el desahogo de los mismos, siempre estaría pugnando para la creación de más Salas Especializadas.

Cuarto resultado: De acuerdo a las respuestas analizadas, podemos percatarnos que los entrevistados se contradicen en sus respuestas, por una parte señalan que si existe independencia y autonomía ya que jamás han tenido la experiencia de recibir una orden por parte del Ejecutivo para que se gire la resolución de un asunto en determinado sentido, pero por otro lado consideran, que no existe una verdadera independencia financiera, ya que constantemente ésta restringidos por el Poder Ejecutivo, ya que es el que administra la asignación de sus recursos, lo que los limita mucho en su quehacer diario.

Quinto resultado: En este caso, los entrevistados nuevamente coinciden con sus respuestas, puesto que los tres consideran que lo ideal para el nombramiento y asignación de Magistrados al Tribunal debe de hacerse por medio de un proceso de carrera jurisdiccional, y que sea el mismo Tribunal el que dé los nombramientos de acuerdo a dicha carrera jurisdiccional, al perfil, capacidad y experiencia de los aspirantes a Magistrados, así mismo, dos de ellos opinaron que la carrera de servicios no solo debería de limitarse al personal que se encuentre dentro del Tribunal si no que debe abrirse la oportunidad a personas que vengan de otras instituciones, que tengan otros puntos de vista, para que de esta forma enriquezcan la visión de los juzgadores del Tribunal.

Sexto resultado: Los tres entrevistados mencionaron que creen que no se ve afectada la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el hecho de que las resoluciones que emite el Tribunal sean impugnadas por el Poder Judicial, en cambio, si consideran que es necesario que el justiciable tiene derecho a seguir intentando mediante un juicio de garantías, por otro lado, también comentaron que lo que si sería ideal es que sean Tribunales Especializados en materia fiscal y administrativa los que conocieran de una segunda instancia para impugnar las resoluciones del Tribunal, esto con la finalidad de darle mayor seguridad jurídica al justiciable.

Séptimo resultado: En el contexto de las respuestas proporcionadas por los entrevistados con lo referente a la viabilidad de la participación del Tribunal en el Sistema Nacional Anticorrupción para bajar los niveles de corrupción, los entrevistados mencionaron que en el papel que el Tribunal jugará dentro de éste sistema es importante y que éste mismo hará un buen papel para apoyar al combate a la corrupción, pero que sin embargo, lo que depende de si baja o no los niveles de corrupción, no es la participación de Tribunal frente a este nuevo Sistema, si no del papel que jueguen los órganos internos de control, ya que el Tribunal se encuentra limitado al número y calidad de expedientes que lleguen a él en materia de responsabilidades administrativas.

Octavo resultado: En el aspecto referente a como visualizan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro de sus primeros cinco años de su evolución, los entrevistados opinaron que se tienen buenas perspectivas, se cree que el Tribunal va a realizar un excelente trabajo, que es un Tribunal maduro para asumir este nuevo reto, por lo que consideran que va a cumplir con las expectativas planteadas en él, así mismo opinaron que los primeros cinco años de vida de ésta nueva facultad del Tribunal, son el tiempo necesario y suficiente para conocer cómo se desarrollaron los asuntos y para saber cuáles son las modificaciones y reformas que se ocupan realizar.

Noveno resultado: Los entrevistados concluyeron sus participaciones diciendo que en reformas al derecho administrativo aún se necesita mejorar ciertos aspectos como, por ejemplo: el proceso para el nombramiento de los Magistrados, una reforma económica que le brinde libertad y autonomía financiera al Tribunal y a su vez una reforma procesal en materia fiscal y administrativa.

#### *4.2.3. Confirmación o Rechazo de las hipótesis planteadas*

De acuerdo a la investigación cualitativa realizadas mediante una entrevista a profundidad con tres expertos y conocedores en el tema, así mismo, mediante el

análisis realizado a los datos recaudados en dicha entrevista podemos confirmar o rechazar las siguientes hipótesis:

1. No está dentro de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el ser un órgano jurisdiccional sancionador. Hipótesis rechazada. Si bien, el ser un órgano sancionador no se encuentra dentro de su naturaleza jurídica inicial, como cuando era un Tribunal fiscal de justicia retenida, sin embargo, se cree que de ahora en adelante con las nuevas facultades constitucionales que se le otorgaron transformándolo en un órgano cuasi-jurisdiccional administrativo sancionador, ya es un parte de su naturaleza jurídica.

2. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano cuasi-jurisdiccional totalmente autónomo e independiente. Hipótesis rechazada, puesto que carece de autonomía financiera.

3. El nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano cuasi-jurisdiccional viable para contribuir a la lucha contra la corrupción. Hipótesis confirmada. Haciendo hincapié que es viable sólo en la parte que le corresponde al mismo Tribunal en su actuar.

4. La implementación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano impartidor de justicia y sancionador dentro del Sistema Nacional Anticorrupción tendrá una funcionalidad favorable dentro de sus primeros cinco años de operatividad. Hipótesis confirmada. La viabilidad y expectativas que se tienen del Tribunal Federal de Justicia Administrativa son muy buenas y favorables.

#### *4.2.4. Consideraciones finales sobre el trabajo de campo*

Para finalizar con el análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo, añadiremos a éstos mismos, la opinión que Carlos Chaurand Arzate, actual Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, otorgó acerca de la viabilidad y los resultados que se esperan tener acerca de las

nuevas atribuciones que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa adquirió como órgano jurisdiccional sancionador, durante una entrevista que se le realizó por parte del periodista Alberto Morales del Periódico El Universal, misma que se publicó en su página web el día 14 de agosto del 2017, la cual señala que:

“...los primeros resultados los vamos a empezar a palpar en estos primeros cinco años de arranque y ya resultados más tangibles en una década, con una pequeña acotación: no quiere decir que no vaya a haber algunos resultados, pero algunos aislados será el evitar la repetición de conductas [...] El sistema en sí no va a resolver el problema de corrupción de la noche a la mañana. El primer objetivo es que a través de una coordinación de las entidades involucradas se puedan hacer las recomendaciones al Estado para evitar actos de corrupción. A través de esas recomendaciones, estrategias, cambio de actitudes, de cultura, se busca que los funcionarios públicos y todo el Estado trabajemos en armonía sin necesidad de estarlos sancionando”<sup>169</sup>.

Como se puede apreciar, el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su opinión, acierta con uno de los resultados de nuestras hipótesis, que si bien, se espera que el Tribunal realice un buen papel para disminuir la corrupción en lo que le corresponde en su actuar, es decir, tal como lo dijo el Magistrado Carlos Chaurand, la disminución de la corrupción se va a lograr en medida de la participación o coordinación por parte de las entidades involucradas, en este caso los órganos de fiscalización, mediante métodos preventivos para lograr la no reincidencia, que a su vez significa realizar estrategias y recomendaciones para que en lo sucesivo los actos de responsabilidad administrativas graves o no por parte de los servidores públicos no se estén repitiendo.

---

<sup>169</sup> Véase en página web: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/08/14/contra-corrupcion-no-basta-mano-de-hierro-chaurand>, consultado al día 05 de noviembre del 2017.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: El Sistema de Justicia Contenciosa Administrativa en México, tuvo una evolución y transformación progresiva, constante y de muchos intentos fallidos, así como también muchos aciertos; pero todo ese proceso, sin dejar ningún elemento por fuera, fue necesario para llegar a lo que hoy conocemos como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEGUNDA: El nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un Tribunal que además de conocer asuntos de materia contencioso administrativa y fiscal, ahora cuenta con facultades para sancionar a Servidores Públicos y particulares por la comisión de conductas que conlleven a una responsabilidad administrativa considerada como grave.

TERCERA: La nueva facultad del Tribunal para sancionar a Servidores Públicos y particulares por la comisión de conductas que conlleven a una responsabilidad administrativa considerada como grave, no corrompe su naturaleza jurídica como tribunal cuasi-jurisdiccional administrativo, ni se apropia de la facultad sancionadora del orden penal, en virtud de que, siempre y cuando dichas conductas no encuadren dentro de la tipificación de un delito descrito dentro de la normativa penal, y su vez, siempre que las sanciones que emita sean en sentido administrativo y económico, y no de carácter privativo de libertad.

CUARTA: El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en comparación con el Consejo de Estado Francés, queda en un nivel muy corto, aunque su creación fue inspirada en dicho Consejo, a nuestro Tribunal aún le falta independencia económica y autonomía para nombrar a sus Magistrados sin la necesidad de la intervención por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, para la designación y ratificación de los mismos.

QUINTA: La creación del Sistema Nacional Anticorrupción como herramienta para la erradicación de las conductas corruptas por parte de la Administración Pública, es un punto a favor que se le debe reconocer al gobierno de nuestro país, por lo que la perspectiva y visión que se tiene actualmente sobre dicho Sistema y la colaboración del nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del mismo es muy buena, puesto que se tiene como expectativa, que el Tribunal en sus primeros cinco años de vida como órgano jurisdiccional sancionador, tendrá una viabilidad favorable dentro del Sistema Nacional Anticorrupción para apoyar a bajar los índices de corrupción en el país, sin embargo, dicho apoyo se encuentra condicionado a la calidad de los expedientes que reciba por parte de los órganos fiscalizadores.

## PROPUESTAS:

PRIMERA: Que el nombramiento de los Magistrados que ingresen a la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se realice por medio de un servicio de carrera jurisdiccional, sin la necesidad de la intervención del Poder Ejecutivo para su nombramiento y del Poder Legislativo para su ratificación.

SEGUNDA: La creación de un Tribunal Administrativo de Revisión alterno al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como un órgano de segunda instancia que revise las resoluciones definitivas que dicte del propio Tribunal, con la finalidad de que sea un Tribunal especializado en la materia administrativa el que conozca de sobre la impugnación de dichas resoluciones, sin la necesidad de que sea un Órgano del Poder Judicial el que juzgue los actos del Tribunal, tal y como es el caso del Consejo de Estado Francés, mismo que cuenta con Tribunales de primera, segunda y tercera instancia dentro de su estructura.

TERCERA: La creación en un futuro próximo de un Tribunal de Cuentas, exclusivamente para conocer asuntos de responsabilidades administrativas, así como para la imposición de sanciones a Servidores Públicos y particulares por la comisión de dichas responsabilidades, con el objetivo de lograr una mejor especialización en la materia; y asimismo, con la finalidad de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conozca únicamente sobre controversias entre la Administración Pública y los particulares, buscando con ello, evitar cargas excesivas de trabajo y lograr una justicia administrativa pronta, eficaz y expedita.

CUARTA: Se propone que exista una línea directa entre el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Poder Legislativo, donde el Tribunal proponga su prepueta de ingresos y éste mismo le sea otorgado de manera directa sin intermediarios, con la finalidad de lograr una verdadera independencia y autonomía financiera y económica por parte del Tribunal.

## FUENTES CONSULTADAS

### 1. BIBLIOGRAFÍA:

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10ª. ed., México, Ed. Porrúa, 1991.
- AGUIRRE P., Rubén, “Los Tribunales de Justicia Administrativa”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Consejo Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1997.
- AGUIRRE PANGBURN, Rubén, “Las sentencias con efectos generales”, en Oropeza García, Arturo (Coord.), *El comercio exterior y la gestión aduanal del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009.
- ÁLVAREZ DE VICENCIO, María Elena, *La ética de la función pública, una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, México, Secretaría de la Función Pública, 2005.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, *El proceso contencioso administrativo en México*, México, Ed. Porrúa, 2011.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico del procedimiento contencioso administrativo*, México, Ed. Universidad Autónoma de Sinaloa, 2004.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Ética y Estado*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- AUBY, Jean Marie y Drago, Rolland, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, 2a. ed., París, t. II, 1975.
- BÉJAR RIVERA, José Luis, “El juicio ordinario administrativo y el juicio contencioso-administrativo”, en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto (Cords.), *Justicia contenciosa administrativa congreso internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, 2ª. ed., España, Ed. Thomson Civitas, 2004.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 23ª. ed., Argentina, Ed. Heliasta, t. IV, 1994.

- CABRERA BECK, Carlos Germán, “Las Responsabilidades Administrativas en el combate a la corrupción, un caso normativo mexicano”, en Rezzoagli, Bruno Ariel, (Coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, D.F., Ed. Porrúa, 2005.
- CASTAÑEDA RIVAS, Cesar y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CASTAÑEDA RIVERA, Cesar y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo parte general*, 21ª. ed., España, Ed. Thomson Reuters Civitas, 2010.
- CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos, *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, España, Ed. Comares, 1999.
- CHAÍN CASTRO, Gabriela María, “La justicia administrativa en México”, en Cisneros Frías, Germán et. al., (Cords.), *Justicia administrativa, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, 2007.
- CHAÍN CASTRO, Gabriela María, “Tribunales de los Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas”, *Lo contencioso administrativo en la reforma del estado*, México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- DE PALMA DEL TESO, Ángeles, *El principio de la culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, España, Ed. Tecnos, 1996.
- DIEZ MORODO, Valentín, *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, México, Ed. Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015.
- DONNAT, Francis, “Organización y estructura de la Jurisdicción Administrativa Francesa”, en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *El Contencioso Administrativo México-Francia Memoria del seminario internacional de 1999*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

- DUPUIS, George y Guédon, Marie-José, *Droit Administratif*, 30a. ed., Francia, Ed. Armand Colin, 1991.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40 ed., México, Ed. Porrúa, 2002.
- GARCÍA CÁCERES, Jorge Alberto, “Competencia de la jurisdicción administrativa en México”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Lo contencioso administrativo México Francia, memoria del seminario internacional 1999*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, Ramón Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, España, Ed. Civitas, vol. I, 1995.
- GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, “La reforma del estado en México y sus cambios en su estructura administrativa”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Lo contencioso administrativo México Francia, memoria del seminario internacional 1999*, México, D.F., Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001.
- GONZALES PÉREZ, Jesús, *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*, España, Ed. Aranzadi, S.A., 2006.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, 2ª ed., España, Instituto de Estudios Políticos, t. I, 1964
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y Vásquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo federal*, México, Ed. Porrúa, 2007.
- HEDUÁN VIRUÉS, Dolores, *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Ed. Continental, 1961.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *et. al., Demología de la Investigación*, 4ª ed. México, Ed. Mc Graw-Hill, 2006.
- IBARRA GIL, Rafael, “Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1997.
- JUÁREZ CACHO, Ángel, *El juicio contencioso administrativo federal y la defensa fiscal en la jurisprudencia el trámite del nuevo juicio en línea*, México., Ed. Raúl Juárez Carro, 2010.

- KAISER, Max, *El combate a la corrupción, la gran tarea pendiente de México*, México, Ed. Porrúa, 2014.
- KAYE, Dionisio J., *Nuevo derecho procesal fiscal y administrativo*, 4ª ed., México, Ed. Themis, 2011.
- KELSSER, Marie-Christine, *Los Cahiers del Consejo de Estado de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas*, trad. propia, París, Editorial Armand Colin, 1968.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 3ª ed., México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1980.
- MARÍN TORRES, Mario, *Por una cultura de legalidad y transparencia*, México, Gobierno del Estado de Puebla, 2006.
- MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto “La Justicia Contencioso Administrativa en Europa”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, t. III, 1997.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, “Setenta años del Tribunal Administrativo Federal de México”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, (Coords.), *Contencioso administrativo culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.
- LOMELÍ CERREZO, Margarita, “El origen de la jurisdicción administrativa”, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- LOMELÍ CERREZO, Margarita, *Estudios Fiscales*, México, Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, 1984.
- LONG, M, Weil, P. et. al., *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa francesa*, Colombia, Ed. del Profesional, 2000.
- LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Ed. Porrúa, 1990.

- LUGO VERDUZCO, Adolfo, "La ética en el servicio público", en García Ramírez, Sergio, (Coord.), *Los valores en el derecho mexicano, una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.
- ODENET, B. y Truchet, D., *La justicia Administrativa*, Paris, Ed. Puf, 2004.
- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho procesal fiscal*, México, Ed. Porrúa, 2007.
- PÉREZ, Sara, "Modalidad de la corrupción: el delito de cohecho", en Rezzoagli, Bruno Ariel, (Coord.), *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, México, Ed. Porrúa, 2005.
- PHILIPPART Y LESAGE, *Los grandes fallos de las Cortes Administrativas*, 16ª ed., Francia, Ed. Consejo de Estado, 2007.
- RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *El juicio contencioso administrativo aspectos teóricos y prácticos forenses*, México, Ed. Sista, 2006.
- RIVERA MONTES DE OCA, Luis, "Estructura y organización de los órganos de justicia contenciosa administrativa", en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto (Coords.), *Justicia contenciosa administrativa congreso internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2013.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *Sobre la enseñanza de la ética pública*, España, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, 2ª ed., México, Oxford University Press México, 1998.
- RODRÍGUEZ SERNA, Simón, *Corrupción en la modificación de contratos de obra pública*, España, Universidad de Salamanca, 2014.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government*, trad. propia, Reino Unido, Editorial Cambridge University Press, 1999.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1999.
- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Derecho fiscal mexicano, derecho fiscal sustantivo*, 10 ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2003.

- SÁNCHEZ LÓPEZ, Jesús Eduardo, *Incumplimiento de sentencias en el juicio contencioso administrativo*, México, D.F., Flores Editor y Distribuidor, 2010.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia*, 10 ed., México, Ed. Porrúa, vol. 2, t. II, 1981.
- THERY, Jean-Francois, “El Consejo de Estado Francés”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, t. III. 1997.
- TINAJERO GUERRERO, J. Manuel Antonio y Quijano Méndez, Manuel, “Presentación sobre los tribunales contencioso administrativo de América Latina y España”, en Tribunal Fiscal de la Federación, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, 1997.
- VÁSQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1991.
- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho fiscal*, México, D.F., Oxford University Press México, 2010.

## 2. HEMEROGRAFÍA

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., “El tribunal Fiscal de la Federación integración orgánica al poder judicial e independencia jurisdiccional”, *Investigaciones jurídicas*, México, 2002, vol. XII, núm. 70, enero-junio 2001.
- ARREOLA ORTIZ, Leopoldo, “Análisis comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Francés”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, año I, núm. 3, 3ª época, marzo de 1998.
- BRIZIO RODRÍGUEZ, Guillermo, “Combate a la corrupción áreas y temas críticos”, *Control Gubernamental*, México, 1995, núm. 6, enero-junio de 1995.
- CAMBERO QUEZADA, Guillermo, “Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa”, *Letras Jurídicas del Centro*

- Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara, México, núm. 3, 2006.*
- CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Jorge A., “La experiencia de una sala regional del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Lecturas Jurídicas*, México, época II, año II, vol. VII, núm. 7, junio de 1998.
- CHAPUS, René, “Los aspectos de procedimiento”, *El AJDA Noticias Legales de Derecho Administrativo*, Francia, 1988, núm. especial, enero de 1988.
- COMBARNOUS, Michel, “Una etapa decisiva en la modernización del Consejo de Estado”, *El AJDA Noticias Legales de Derecho Administrativo*, Francia, 1988, núm. especial, enero de 1988.
- CORTINA GUTIÉRREZ, A. “El Control Jurisdiccional Administrativo de Legalidad y la Facultad Discrecional”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Noviembre de 1965.
- FROMONT, Michel, “La ejecución de las decisiones de los Tribunales Administrativos de derecho francés y alemán”, *El AJDA Noticias Legales de Derecho Administrativo*, Francia, núm. 2, 1988.
- JULIEN-LAFERRIERE, Francois, “La evolución reciente de la justicia contencioso administrativa francesa”, en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto (coords.), *Justicia contenciosa administrativa Congreso Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 663, 2013.
- MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, “El ingreso y el ascenso de los Tribunales Administrativos en el Consejo de Estado Francés”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, año I, núm. 3, 3ª época, marzo de 1998.
- MULLER CREEL, Oscar A., “La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, número 214, año 67, enero-abril de 2012.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, “70 años del tribunal administrativo federal de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio de 2007.

- LETOURNEUR, Maxime, “El consejo de Estado Francés”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, 1967, número especial, diciembre de 1967.
- PERALTA DI GREGORIO, Alma, “Origen, perspectiva y proyección del Tribunal Fiscal de la Federación de México -una disertación comparativa con el Consejo de Estado Francés-”, *Memoria del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, México, 1995.
- TOSCANO TOSCANO, Avelino, “Algunas reflexiones en torno a la vida institucional del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Revista Responsa*, México, marzo de 1997.
- VACAS GARCÍA-ALÓS, Luis, “Instrumentos específicos de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas ante la Corrupción”, *Revista Española de Control Externo*, España, 2000.

### 3. LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Decreto del 27 de mayo del 2015, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.
- Decreto del 18 de julio del 2016, por el que se expide la ley general del sistema nacional anticorrupción; la ley general de responsabilidades administrativas, y la ley orgánica del tribunal federal de justicia administrativa.

#### 4. REVISTAS ELECTRÓNICAS

ANAYA HUERTAS, Alejandro, “¿Cuál es la estructura del sistema de justicia en Francia?”, *Nexos el juego de la Suprema Corte*, 2013, época octubre de 2013, véase en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3288>, consultado al 05 de marzo del 2017.

CEDILLO OSORIO, Mario Alberto, “Ética en los servidores públicos”, *GestioPoli*, México, 2008, febrero del 2008, véase en <http://www.gestiopolis.com/etica-servidores-publicos/>, consultado al 29 de octubre del 2016.

FERNÁNDEZ COTONAT, Noemí Eugenia, “Ponencia: Responsabilidad del Funcionario Público”, *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*, 2007, véase en página web: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Fern%C3%A1ndez%20Cotonat,%20Noem%C3%AD.doc.>, consultado al día 17 de septiembre del 2017.

GRUPO MULTIMEDIA FRONTERA NORTE, S.A. de C.V., “Emiten nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, *Monitor Económico de Baja California*, año VI, núm. 1356, agosto de 2016, véase en: <http://monitoreconomico.org/noticias/2016/aug/04/emiten-nueva-ley-organica-del-tribunal-federal-de-justicia-administrativa/>.

RODRÍGUEZ, JOSÉ VÍCTOR, “Genera corrupción pérdidas por 1.5 billones para el país”, *24 Horas El Diario sin Límites*, véase en la página web: <http://www.24-horas.mx/genera-corrupcion-perdidas-por-1-5-billones-para-el-pais/>, 2017.

SUAVE, JEAN-MARC, “Gestiona la jurisdicción administrativa”, *Consejo de Estado Francés*, véase en la página web: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation>, 2017.

#### 5. JURISPRUDENCIA:

- TESIS JURISPRUDENCIAL:

TESIS: P./J. 100/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006.

- EJECUTORIAS:

AMPARO EN REVISIÓN 84/2006, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XXIV, septiembre de 2006.

6. TESIS DE GRADO:

BAUTISTA, Oscar Diego, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, España, Universidad Internacional de Andalucía, Tesis de grado para maestría, abril del 2005.

LOSSON RAMOS, Omar, *La Naturaleza Jurídica de los Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo en México*, Tesis de Licenciatura, Derecho con especialidad en Derecho Fiscal, Departamento de Derecho, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, agosto del 2004.

7. PÁGINAS ELECTRÓNICAS:

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_L\\_EGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/2\\_LOTFJFA.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_L_EGISLACION_Y_REGLAMENTACION/2_LOTFJFA.pdf)

<http://www.tfjfa.gob.mx/index.php/marco-normativo-footer-3>

[webhttp://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_mex\\_anexo5.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo5.pdf)

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_L\\_EGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/2\\_LOTFJFA](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_L_EGISLACION_Y_REGLAMENTACION/2_LOTFJFA)

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_L\\_EGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/2\\_LOTFJFA.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_L_EGISLACION_Y_REGLAMENTACION/2_LOTFJFA.pdf)

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>

[http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad\\_de\\_enlace/marco\\_normativo/2015/2\\_L\\_EGISLACION\\_Y\\_REGLAMENTACION/1\\_LFPCA.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/marco_normativo/2015/2_L_EGISLACION_Y_REGLAMENTACION/1_LFPCA.pdf)

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

<http://dle.rae.es/?id=LwUON38>

<http://dle.rae.es/?id=LMrZNlo>

<http://dle.rae.es/?id=XBPPICw>

<http://dle.rae.es/?id=SHjV8mV>

<https://www.forojuridico.org.mx/tribunal-federal-justicia-administrativa-no-sancionara-prision-servidores-publicos-corruptos/>

<http://espanol.conseil-etat.fr/Administrar>

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/08/14/contra-corrupcion-no-basta-mano-de-hierro-chaurand>

## ANEXOS:

### *Anexo 1. Hipótesis de la Investigación Cualitativa*

Para efectos de ésta investigación cualitativa a continuación se plantean las siguientes hipótesis:

1. No está dentro de la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el ser un órgano cuasi-jurisdiccional sancionador: Para confirmar ésta hipótesis, es necesario hacer un estudio sobre la naturaleza de los asuntos que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha venido conociendo desde sus inicios, así es necesario recurrir al punto de vista de personas expertas en el tema.

2. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano cuasi-jurisdiccional totalmente autónomo e independiente: Para confirmar o rechazar ésta hipótesis es necesario interpretar previamente la legislación que regula al Tribunal, mismo que ya se realizó en el capítulo anterior, y a su vez acudir a la argumentación que pueden proporcionar expertos en el tema, sobre dicha independencia y autonomía.

3. El nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano cuasi-jurisdiccional viable para contribuir a la lucha contra la corrupción: Es importante para la confirmación o rechazo de ésta hipótesis conocer el criterio y opinión que expertos en el tema tienen acerca de la viabilidad de dicho Tribunal.

4. La implementación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano impartidor de justicia y sancionador dentro del Sistema Nacional Anticorrupción tendrá una funcionalidad favorable dentro de sus primeros cinco años de operatividad.

*Anexo 2. Entrevista caso número uno*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIAS DEL DERECHO

TEMA DE TESIS: EVOLUCIÓN PRESENTE Y FUTURO DEL TRIBUNAL  
FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN

INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

ESTUDIO DE CAMPO

HERRAMIENTA DE ESTUDIO DE CAMPO:  
ENTREVISTA A MAGISTRADO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE SINALOA

ENTREVISTADORA:  
ELIZABETH CAMACHO MASCAREÑO

A 06 DE JUNIO DEL 2017, CULIACÁN, SINALOA

## ENTREVISTA

### A. Datos generales de la entrevista

Fecha: 06 de junio de 2017

Hora: 9:24 a.m.

Lugar: Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa

Entrevistador: Elizabeth Camacho Mascareño

Entrevistado: Magistrado Sergio Ángulo Verduzco

### B. Introducción

La finalidad de la entrevista, es la de recabar datos e información sobre ciertos aspectos de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, así como también la viabilidad y factibilidad que se espera que tenga éste mismo; la recaudación y análisis de los datos e información que se pretende obtener en esta entrevista son únicamente con motivos académicos e investigativos para el desarrollo de mi tesis de grado, titulada: “La Evolución Presente y Futuro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción”, misma que se realiza con los propósitos de obtener el grado de “Maestra en Ciencias del Derecho” y el de proporcionar un conocimiento útil a la sociedad sobre los nuevos cambios surgidos en la Justicia Administrativa en nuestro país en materia de combate a la corrupción, así como el alcance y viabilidad del mismo en un futuro a corto plazo. Actualmente me encuentro cursando el tercer semestre de la Maestría en Ciencias del Derecho, con línea de investigación fiscal, en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Para la realización del presente estudio de campo, se eligió entrevistar a Magistrados tanto del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, por ser éstos mismos expertos en la materia de Justicia Administrativa. La presente entrevista es

únicamente con fines educativos e investigativos, no se pretende cuestionar o indagar asuntos personales, incómodos o fuera del contexto de la materia a la cual se está estudiando, así mismo, si durante el desarrollo de la misma hubiere una pregunta a la cual no desee contestar, ésta en total libertad de no hacerlo.

### C. Preguntas generales

1.- ¿Cuál es su profesión?

Licenciado en Derecho.

2.- ¿Cuál es el nivel académico con el que cuenta actualmente?

Maestro en ciencias del Derecho.

3.- ¿Cuál es su cargo o comisión actualmente dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

Magistrado Propietario de la Sala Regional.

4.- ¿Cuánto tiempo tiene siendo parte de la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

9 años en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa y 4 años en el Tribunal Federal.

5.- ¿Qué comisiones, cargos o puestos ha desarrollado dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

En el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fui Secretario de Acuerdos, Primer Secretario y fungí como Magistrado por Ministerio de Ley, y en el Tribunal Local, desde que llegué, llegué como Magistrado Propietario, fui ratificado, mi primer nombramiento fue por 6 años y fui ratificado por otros 6 más.

6.- ¿Cuánto tiempo tiene siendo Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

9 años como Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

#### D. Preguntas centrales del tema en cuestión

7.- Desde su punto de vista como Magistrado activo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Qué opina usted acerca de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con la reforma constitucional de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Yo considero que es una situación de confianza hacia al Tribunal ¿no? la sociedad misma, al justiciable le han depositado al Tribunal en el entendido de que podían haber optado por irse a lo que es el Poder Judicial, de hecho pues, hay teorías y hay corrientes que jalar hacia que este tipo impartición de justicia debe estar propiamente en el Poder Judicial, pero creo que en los Tribunales Administrativos han venido demostrando ¿no? esa equidad, esa insaciabilidad, hacia la emisión de esos fallos y que les han dado la fortaleza suficiente para que le sigan teniendo la confianza le depositen cada día mayores atribuciones, porque se le viene dando pues, una competencia mucho muy amplia y que cada día se establece como parte de las funciones del propio Tribunal. .

Entrevistador: No cree que es cómo una lucha de intereses, porque por una parte, si la facultad se pasara al Poder Judicial, se prestaría como que la invasión de lo que viene siendo la división de poderes, por juzgar el Poder Judicial al Poder Ejecutivo en cierto modo.

Entrevistado: Si, desde cierta manera como te decía también dentro la historia del Tribunal pues ha habido jalones y ha habido cambios de que en un inicio pues nace como Tribunal Fiscal y que incluso dicta sus fallos en nombre y en representación al Secretario de Hacienda, pero aun así al generar ese tipo de

relación, pues creo que supo salir adelante, porque no es fácil, imagínate que directamente el que dicta los actos de resoluciones a él se le esté sancionando y en un gran porcentaje, pues le declare nulos los actos, es una situación que yo creo que ha fortalecido a las instituciones de los Tribunales Administrativos, pero sí, definitivamente, hay pues esa línea, donde el que hacer de juzgar pues tendría que hacerse un componente donde los Tribunales ya a nivel Local, un gran número de ellos ya estaba en el Poder Judicial, no sé si tú tienes el dato, hay todo un estudio que hizo el INSYDE –Instituto para la Seguridad y Democracia- donde tenemos tres tipos de Tribunales a nivel Local, los que pertenecen el Poder Judicial, los que están en el Poder Ejecutivo directamente y los autónomos, nosotros teníamos ya la autonomía pues jurídica pero no de la cuestión presupuestal y ahorita con la reforma la idea es que se conviertan en Tribunales autónomos, tanto del esquema jurídico como también del económico y que es realmente lo que te da una independencia para juzgar.

8.- ¿Considera usted que la facultad que adquirió el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para actuar como órgano jurisdiccional sancionador, se encuentre dentro de la naturaleza propia de un Tribunal de Justicia Contencioso Administrativa?

Yo considero que no, de su esencia pues, es juzgar, esta para juzgar, para dirimir controversias entre la Administración Pública y el particular, sin embargo, una nueva etapa, una nueva función, pues tendrá que prepararse, capacitarse en ese sentido porque si no ha sido Servidor Público dentro de la esquema de la Administración Pública centralizada, pues a lo mejor no tienes las bases o la información suficiente a pesar de que juzgues, pero una cosa es juzgar, es comparar lo que ya se hizo, a generar un acto desde una orden, desde una investigación, desde un procedimiento, desde la valoración de pruebas y con eso determinar una sanción, creo no es tarea fácil, pero siento que pues, los Tribunales van a capacitarse y van a lograr hacer un trabajo eficiente en ese sentido, pero definitivamente su naturaleza no es propia de estar sancionando,

entiendo el factor, a veces de la Administración Pública lo que no encuentra cabida, pues lo empieza a echar para otro lado, como en este caso, también cierto estamos que la función de sancionar del Ejecutivo pues tenía un problema de ser juez y parte, porque ella misma iniciaba y ella misma sancionaba al Servidor Público, bueno pues, si definitivamente son otros momentos, otros tiempos, que se tiene que captar y se tiene que entender, el derecho evoluciona y es cambiante, yo creo que en otro sentido, si bien es cierto, no es su naturaleza, pues podrá ser la tarea encomendada exitosamente, eso yo creo que no hay duda.

9.- ¿Considera usted que la creación de una Tercera Sección dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, integrada por cinco salas especializadas con un total de tres Magistrados cada una, sean suficientes para sustanciar de manera pronta, eficiente y eficaz los asuntos que le son de su competencia, en este caso las de Responsabilidades Administrativas consideradas como graves?

Mira, de repente nos creamos muchas expectativas, creo que de entrada, pues tiene que partir de una base, cinco podrían ser pocas, pueden ser muchas, sin embargo, yo creo que son suficientes en el entendido de que apenas se va a iniciar, aunado a que existe la facultad de poder ampliar los espacios en este caso, pues poder crear otras Salas si fuera necesario, porque también ahorita es una situación difícil económicamente en el país, de entrada imagínate, hacer más estructura pues significaría que una gran parte del presupuesto se lo llevaran esas Salas Especializadas, de tal manera siento que es un buen número, hasta podríamos decir que está alto para iniciar, porque en expectativa no sabes cuántos asuntos te vayan a llegar a ese nivel, porque una cosa es cuando el ministerio público hace la investigación, pero cuántos de esos que hacen la investigación van a llegar hacia las Salas Especializadas y por otro lado, cuáles de esas que hacen investigación van hacer de carácter grave; creo que ahí tendríamos que remitirnos a la estadística que tiene el Tribunal, por ahí en el informe, se me hace que ahí hace algunas referencias que te puede ayudar, de

cuantos asuntos en materia de responsabilidades ha conocido el Tribunal, sin embargo, no sé si de ese número puedes distinguir cuantos son graves, que yo creo que no porque no se le está calificando antes de la reforma bajo ese tenor, nada más era responsabilidad, grave o no era responsabilidad, y por un lado, nada más la estadística esta en cuanto fue impugnado bajo esa responsabilidad, pero muchos de ellos se quedan sin controvertirlo, entonces siento que de entrada puede ser buen número de Salas.

10.- Con la experiencia que tiene como Magistrado del Tribunal, si se le otorgara la facultad para poder reestructurar en un futuro próximo la Tercer Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Agregaría un mayor número de Salas Especializadas?

Ya se contestó con la respuesta anterior.

11.- ¿Considera usted que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene una verdadera autonomía con respecto al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial?

Yo creo que sí, la verdad que, en mí calidad de Servidor Público, de Secretario, cuando fungí yo Magistrado algún tiempo en el Tribunal, pues nunca se recibió pues una petición de alguien de Gobierno, de las autoridades que son demandadas, son muy respetuosas entorno a las decisiones que toman el Tribunal, entonces creo que no hay esa cuestión, al contrario, como es una materia especializada aún más se cuidan y no existe pues algún vínculo por lo menos en lo que a mí me tocó ya no sé si podría haber alguna cuestión yo te puedo opinar lo que yo viví, cuatro años que no son pocos como para poder darte cuenta cómo funciona como opera.

12.- ¿Cree usted qué la práctica que se lleva a cabo sobre el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante la

asignación por parte del Poder Ejecutivo Federal y la ratificación de los mismos por parte de la Cámara de Senadores, propician a una verdadera autonomía e independencia del Tribunal?

Hay si definitivamente, lo adecuado, lo correcto es que todo el Servidor Público que llegue en un esquema para impartir justicia y más que si lo vas a hacer en contra del Poder Ejecutivo, siento que debería ser una convocatoria, que sea abierta y que la haga el congreso, a fin, o al Senado en este caso, a fin de que participen todas aquellas personas idóneas que cumplan con un perfil, pero con una libertad y que no esté acotado a lo que diga o señale el Ejecutivo, porque no deja de ver o de existir esa relación o ese vínculo, aunque la práctica poco creo que el Ejecutivo te va a llamar y te va decir: oye yo te di el nombramiento, y me debes esto, como que eso se diluye, ósea, como que no hay esa cuestión, yo siento que no afecta, por ejemplo aquí en el caso de nosotros, pues no hay pues, esa, como pudieras decir: oye el ejecutivo está hablando y está gestionando, han sido respetuosos en las decisiones, al final del día de todas maneras el justiciable tiene a su alcance otros medios de defensas y te van a revertir los daños, no tiene razón de ser que tomes una decisión cuando está mal decidido o tomada y al final se va revertir, pero sí sería lo más idóneo, la autonomía, la independencia, que no hubiera necesidad que el Ejecutivo fuera el que propusiera; para mí lo correcto es una total independencia, que se abran los esquemas hacia las convocatorias abiertas.

13.- ¿Le gustaría que los nombramientos de los Magistrados se realizaran de acuerdo a su experiencia profesional y de manera escalonaría, sin necesidad de la intervención del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores?

Si definitivamente, de acuerdo a la experiencia, de acuerdo con tu perfil que realmente llegue pues las personas idóneas a impartir justicia, porque no es una tarea fácil y la forma de aprendizaje también es lenta.

Entrevistador: Realice un estudio comparado con el Consejo de Estado Francés en donde, así es como dan los nombramientos, estudian en la escuela de Administración Pública, los egresados de ahí empiezan desde los puestos bajos y empiezan de acuerdo a la experiencia de manera escalonada hasta que pasan a ser Magistrados, entonces ya no hay intervención en los nombramientos por parte del Ejecutivos o Legislativo.

Entrevistado: Si que en un inicio nuestros antecesores que se impartía justicia, era que comparecían en las audiencias escuchando y de esa escucha iban adquiriendo los conocimientos; y una vez que ya tenían cierta formación o ubicación del contexto, entonces se les permitían intervenir ya oficialmente hasta que llegaban a hacer juzgadores; creo que también era una manera adecuada pero, el punto en si en el Sistema de Francés es diferente ya traen las bases, los conocimientos ya traes formación.

Entrevistador: Si pues desde mí opinión creo que sería una buena manera, igual no totalmente esa aplicación, pero sí parecido, de que sea por experiencia, por sus habilidades sin necesidad de intervención para una mejor autonomía.

Entrevistado: Si mira, yo creo que lo que ocupamos en nuestro país es un verdadero servicio de carrera, que exista dentro de las instituciones, así como se dio el caso este del Sistema Anticorrupción que es nivel nacional, creo que un Sistema para ingresar al servicio público que sea a través de los mecanismos del servicio de carrera, que cada institución lo implemente y establezca las reglas y vas a tener una Administración Pública más eficaz, más eficiente. Yo recuerdo, que muchos años trabajé en lo que es la Administración en la Hacienda y nos contrataban por cada 6 meses, firmábamos un contrato. El nivel de eficiencia es mucho más alto porque está sujeto a que si cumples o cumples te quedas y si no pues ya no te quedas, también eso genera otro tipo de conflictos, de complicaciones, porque no se te evalúa así de manera pues contundente sino que a veces puede ser una decisión arbitraria también, quizá, pues tú ya no te voy a

firmar y ya no te dan el contrato, por eso yo considero que debe de ser un Servicio de Carrera que los exámenes se hagan y que el día de mañana pues se haga y control informático que ahorita tenemos la facilidad más certera.

14.- ¿Considera usted que se ve afectada la autonomía e independencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando sus resoluciones pueden ser impugnadas por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial en segunda instancia?

Yo creo que no, yo creo que al final está sujeto el quehacer, el trabajo, la tarea que tienes encomendada pues tendríamos que tener un nivel de eficiencia y eficacia para que se estableciera como punto terminal el que los fallos del Tribunal ya fuera inapelables, como especialistas, como la materia es en ese sentido, como concedores, pues sería algo como se podría hacer como ejercicio, pero aun así pero creo que hay todavía algunas fallas algunos errores y que el justiciable tiene derecho a seguir intentando.

Entrevistador: No bueno si, que si exista la segunda, pero que sea un Tribunal o una Sala Especializada dentro del Tribunal de Justicia Administrativa, para primer instancia y otra para asuntos de segunda instancia, pero todo dentro del Tribunal de Justicia Administrativa.

Entrevistado: Yo creo que sería más viable, por ejemplo nosotros aquí tenemos un sistema que hay Salas Regionales y hay Sala Superior, nuestros fallos los realiza la Sala Superior, pero aun así, en el caso del justiciado puedes intentar el amparo no se te corta, pues ese derecho de seguir intentando la defensa, pero ¿lo que tú dices es que se agote dentro del Tribunal una segunda instancia?

Entrevistador: Si, ya que la segunda y tercera instancia quede en su ámbito interior, para cuestiones de ser totalmente autónomo, sin intervención ya del Poder

Judicial, en este caso de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte de Justicia, así mismo para una mejor especialidad en las resoluciones de los asuntos.

Entrevistado: Si, si pues, que sería la fase terminal, que yo te digo, que ya no hubiera necesidad de acudir al Poder Judicial, pues, yo creo que sería viable, si se le dota de estructura y que se establece los esquemas suficientes, lo mismo independientemente de que sea el Poder Judicial o no el que tome decisiones, yo creo que sería hasta más provechoso porque tendría especialidad siento que por ejemplo ahorita en el caso del Poder Judicial, que ha venido haciendo algunas estructuras de especialización, no entiendes al cien por ciento, el cómo es el que hacer de la materia pues administrativa fiscal, yo te digo porque tengo contacto con jueces del Poder Judicial, Magistrados y algo que siempre ellos dicen, es que: “Esa materia no la captamos, no la entendemos”, no la dimensionan en el mismo ámbito de las otras ramas del derecho, si siempre tienen cierto recelo y los comentarios son hacia una cuestión que se les complica, en cambio pues el que está hecho a un esquema de estas áreas del derecho, pues lo ve como algo natural, incluso la propia corte en algunas decisiones que toma, pues son tan acertadas, me ha tocado, por ejemplo hay un confito entre caducidad y prescripción de material fiscal y dice la corte: “no, no se enreden, el juzgador es el que decide”, pero pues yo creo que lo que se le puso ahí en su conocimiento, es que decidas cuando se configura la caducidad y cuando la prescripción, y no dejársela al juzgador, en un momento dado desde luego son dos instituciones muy diversas que llevan una misma paridad en las fecha, en los esquemas, pero sus alcances jurídicos son muy diversos y de repente encuentras esos tipos de cositas que oye ¿Cómo que la corte misma no sabe dimensionar? Al final y sale algo más fácil y se toma una decisión que a lo mejor es acertada, pero ya ves que le falta la especialización.

15.- ¿Cree usted que la participación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano sancionador a Servidores Públicos que incurran en

faltas administrativas graves dentro del Sistema Nacional Anticorrupción sea viable para bajar los niveles de corrupción en nuestro país?

Pues yo siento, que al ser más imparcial, tiene que dar un resultado ¿No? Donde, si se cuida en mayor medida la aplicación de las sanciones, que se haga más justa, siento que si, lo único es que yo observo, es que si el Poder Ejecutivo no turna los expedientes hacia el Tribunal, el Tribunal va a tener una expectativa como te decía ahorita, de que va a recibir tantos, pero igual la intención hacia el Ejecutivo sigue siendo la misma vertiente de seguir protegiendo al Servidor Público y no le inicia y no concluye de detonar el expediente, pues de nada va servir que el Tribunal tenga facultad, entonces allá abajo es donde realmente se tiene que establecer un lineamiento de vigilancia, de condición y la tarea se tiene que hacer de todos pero, si aquí a nosotros no nos participan de las conductas, pues el nivel va seguir igual, pues no sería una decisión, porque yo le veo en ese sentido como una crítica en la medida en que cambiamos todo el sistema y se hace todo una estructura y la participación de una serie de instrucciones, está perfecto, sí pero ¿hacia dónde va hacer la intención? Ósea, si se sigue arropando el funcionario de alto nivel que, si no se le toca o no se le quiere dañar, pues va hacer el mismo efecto, no sé, ósea no vamos a tener ni siquiera la posibilidad de saber si era motivo de sanción o si no era motivo de sanción.

Entrevistador: Entonces ahí se necesita una autonomía por parte de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía o de la Secretaría de Función Pública.

Entrevistado: Si exactamente, yo creo principalmente que la Secretaría de la Función Pública, o de las instituciones que hacen de los órganos de control interno, de las dependencias, de las instituciones para que fortalezcan su actuar, mira cuando tú tienes un nombramiento con una independencia, tú te conviertes en una fortaleza, por ejemplo nosotros que hemos estado en dos cambios de gobernador, ¿Qué pasa si nosotros no tuviéramos el apoyo de un nombramiento

independiente? El gobernador que entrará, rápido hubiera querido cambiar, pero ¿Qué es lo que te fortalece? Para que tomes tus decisiones, ah pues el hecho que tengas un nombramiento, que te lo valore un congreso y que te hice que es por un periodo determinado, de otra manera pues se diluye, ósea, estarías en una línea donde en el momento en que no quieras no comulgues, pues se te va a separar, pero a lo que voy es que el Servidor Público que quiera hacer su tarea, que está haciendo bien sus cosas, pero luego el cambio de gobierno y ese Servidor Público lo van a quitar porque a lo mejor ya no conviene, porque no quieren que le sancionen a ellos mismos y en cambio, si esa persona está haciendo una función, está avalado, tiene seguridad en el empleo, que eso yo creo que es algo elemental dentro del, psicológica si tú quieres, pero que cuenta demasiado, ¿Por qué? Porque tú mismo, como sujeto, como individuo, pues no deudas o no estás en una situación especial o particular que pues si tomas una situación en contra de alguien se te va acabar el trabajo y ¿Quién quiere perder el trabajo? Entonces siento que todos los que tomen decisiones desde los de transparencia y de los de la Función Pública, los órganos de control o contralores, o como se les llame a los organismos titulares de Control Interno, se les debe de fortalecer, porque te aseguro que el día que quieran realmente hacer su tarea, pues no va a faltar quien que les diga no, no a ese ahí déjalo.

Entrevistador: Es como si un Servidor Público de menor jerarquía juzgue el actuar de su superior, obviamente no lo van a dejar actuar.

Entrevistado: ¡Claro! Es lo mismo que sucedió en el caso de Peña Nieto, ósea, en la Función Pública, ¿Tú crees que iban a tomar una decisión diferente con lo de la casa blanca? Lógico es que si hubiera sido otro Servidor Público, de un nivel diferente, por menos le aplican todas las reglas y las sanciones más altas, que rige la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, pero como era el máximo nivel, entonces, no tiene la fortaleza ni la fuerza, tú crees que si se hubieran animado a amonestarlo si quiera, pues se le acaba el trabajo a ese Servidor Público de menor jerarquía; entonces, a eso voy, con ese ejemplo, para

que veas cómo es la toma de decisiones a ese nivel, y puedes cambiar tu toda la nomenclatura, toda la estructura, pero si no se cambia allá, si no se les da fortaleza y seguridad al que va a hacer el trabajo de campo, porque pues nosotros vamos a recibir un expediente, a lo mejor integrado, a lo mejor no integrado, a lo mejor con elementos o sin elementos, eso ya tendríamos que verlo en su momento, pero ¿Qué es lo ideal? ¿Qué es lo que se busca? Que venga el expediente fortalecido, porque si no pues vamos a estar en una aplicación estricta del derecho, no puedes sancionar a alguien si no tienes los elementos suficientes, que esa va a ser la otra cuestión que se va a tener que estar viendo, porque al inicio, ¿Qué tan bien preparado o qué tan bien integrado van a venir los expedientes? Porque tampoco puedes sancionar nada más porque te turnaron el expediente y digas que ya estas incurriendo, por qué puede venir ese expediente también en una línea política. Por eso te digo ósea, para mí si está complicado opinarte de que si van a bajar o no los niveles de corrupción, porque más o menos conozco la administración pública, he sido servidor público toda la vida, la realidad de las cosas esta allá en el quehacer del campo, ahí es donde está el actuar del servidor públicos, en el día a día, en el comportamiento que tiene, allá en el cómo actúa, cómo viste, cómo vive, ósea, todos esos elementos se conjugan pues.

16.- ¿Qué perspectiva y porvenir del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, visualiza usted dentro de los primeros cinco años de su transformación dentro del Sistema Nacional Anticorrupción?

Pues yo creo que ese tiempo será suficiente para que se le dé estructura, se le otorguen las nuevas facultades, se le dote de los recursos y la capacitación que requiere o que ocupan los Servidores Públicos que van a ejercer la función y siento que van a tomar buenas decisiones, porque así lo han demostrado en el quehacer diario y la encomienda que ha venido por muchos años, más de 75 años que ha tenido el Tribunal en la impartición de Justicia Administrativa, siento que si, a lo que te comentaba ahorita, si se le allegan los asuntos, los casos, no tendrán

problema alguno para sancionar al nivel que sea a los Servidores Públicos que incurren en alguna falta a su cargo, puesto o comisión.

17.- ¿Qué cambios significativos considera que aún son necesarios dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para mejorar la impartición de justicia contenciosa administrativa en México?

Yo creo que uno, es los nombramientos de los Magistrados y que se dote de verdad la autonomía económica, con eso yo creo que puede tener una independencia total y funcionaria como ya lo ha hecho en un gran nivel de responsabilidad, porque a veces es lo mismo del nombramiento, si te vincula al que te nombro, pues no dejas de tener un agradecimiento o un vínculo pero resulta que la materia económica, si el Ejecutivo te sigue controlando el dinero, los recursos en ese sentido pues le vas a seguir pidiendo favores, oye dame, no me has dado, me hace falta, si te puede condicionar, a que pues, te doy dinero a cambio de un favor o de otra cuestión que yo quiero que hagas o cambies o modifiques, pues siento yo que su independencia en el nombramiento de sus Servidores y lo económico pues ya no tendría ningún pretexto para decidir, para tomar decisiones y actuar en una línea que a pesar que los actos de las autoridades administrativas la dicta el Ejecutivo, de todas maneras se declaran nula; por ejemplo, aquí nosotros tenemos a nivel de aquí, de Salas Regionales aproximadamente un 97% los fallos son favor del justiciado, es un porcentaje muy alto pero aun así, el hecho de que te nombre o no el Ejecutivo pues no afecta en la toma de decisiones y la estadística ahí está latente, documentada y la opinión también del justiciado en ese mismo sentido, por ejemplo ahora con el cambio del gobierno anterior decía mucha gente que salió de la administración pública, se creó una Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa y ahí se les daba a gente que no cumplía con los años para pensionarse o jubilarse podían solicitar las cuotas que habían aportado y un bono que les daba la ley y mucha gente demandó, de bajo hasta alto nivel de funcionarios, hasta secretarios y condenamos a la autoridad y les tuvieron que pagar y la gente de repente tenía

dudas que el Tribunal pudiera llevar un juicio y además exigir y condenar a la autoridad y obligarlo a pagar, y la gente decía: “No pues mis respetos para el Tribunal”, la verdad que sean ido pues con un buen sabor de boca, pues en la medida de que no tiene, pues esa cuestión no interfiere valla en la toma de decisiones, porque al final del día es tu trabajo, es tu función y si yo parto de la idea, si te dieron un nombramiento para que lo ejerzas, pues es muy desagradable que no lo hagas entonces así las cosas.

18.- ¿Cómo sería una independencia económica del Tribunal?

Que el propio Tribunal, haga su propuesta de presupuesto de ingresos y de egresos al Legislativo, que el órgano Legislativo lo autorice, pero que también , por ejemplo mucho tiempo aquí en el Tribunal, y hasta aurita, el presupuesto lo autoriza el Congreso como órgano autónomo pero la administración de dinero lo tiene el Estado, y ahí te están cortando el hilo, no te lo da, te lo da retrasado, y todo eso interfiere también en el quehacer diario, porque pues si no tienes recursos, no puedes trabajar; la propuesta debe de ser directa, directa porque pues si tienes autonomía económica te da una fortaleza bastante grande, si tú tienes tu fuente, tu sabes cómo gastarlo o destinarlo, con la responsabilidad de que te supervise la Auditoría Superior del Estado como órgano interno, porque estas manejando recursos públicos.

Entrevistador: Entonces ¿La autonomía económica sería una línea directa entre ustedes y el Legislativo, donde ustedes propongan su presupuesto de egresos y se les otorgue sin intermediarios?

Entrevistado: Así es, sería lo ideal.

Entrevistador: Bueno pues, aquí concluimos con la entrevista, muchas gracias por su atención, tiempo y amabilidad, la información que me brindo con sus puntos de vista y de opinión me es de mucha utilidad para mi investigación.

A. Anexo 3. Entrevista caso número dos



FACULTAD DE DERECHO  
CULIACÁN UAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIAS DEL DERECHO

TEMA DE TESIS: EVOLUCIÓN PRESENTE Y FUTURO DEL TRIBUNAL  
FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN

INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

ESTUDIO DE CAMPO

HERRAMIENTA DE ESTUDIO DE CAMPO:  
ENTREVISTA AL MAGISTRADO JORGE ANTONIO CAMARENA AVALOS

ENTREVISTADORA:  
ELIZABETH CAMACHO MASCAREÑO

A 06 DE JUNIO DEL 2017, CULIACÁN, SINALOA

## ENTREVISTA

### A. Datos generales de la entrevista

Fecha: 06 de junio del 2017

Hora: 10:40 a.m.

Lugar: Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa

Entrevistador: Elizabeth Camacho Mascareño

Entrevistado: Magistrado Jorge Antonio Camarena Avalos

### B. Introducción

La finalidad de la entrevista, es la de recabar datos e información sobre ciertos aspectos de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, así como también la viabilidad y factibilidad que se espera que tenga éste mismo; la recaudación y análisis de los datos e información que se pretende obtener en esta entrevista son únicamente con motivos académicos e investigativos para el desarrollo de mi tesis de grado, titulada: “La evolución presente y futuro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción”, misma que se realiza con los propósitos de obtener el grado de “Maestra en Ciencias del Derecho” y el de proporcionar un conocimiento útil a la sociedad sobre los nuevos cambios surgidos en la Justicia Administrativa en nuestro país en materia de combate a la corrupción, así como el alcance y viabilidad del mismo en un futuro a corto plazo. Actualmente me encuentro cursando el tercer semestre de la Maestría en Ciencias del Derecho, con línea de investigación fiscal, en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Para la realización del presente estudio de campo, se eligió entrevistar a Magistrados tanto del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, por ser éstos mismos expertos en la materia de Justicia Administrativa.

La presente entrevista es únicamente con fines educativos e investigativos, no se pretende cuestionar o indagar asuntos personales, incómodos o fuera del contexto de la materia a la cual se está estudiando, así mismo, si durante el desarrollo de la misma hubiere una pregunta a la cual no desee contestar, ésta en total libertad de no hacerlo.

### C. Preguntas generales

1.- ¿Cuál es su profesión?

Licenciado en derecho

2.- ¿Cuál es el nivel académico con el que cuenta actualmente?

Maestría en Derecho Fiscal

3.- ¿Cuál es su cargo o comisión actualmente dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

Magistrado de Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

4.- ¿Cuánto tiempo tiene siendo parte de la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

Entré en junio de 2007, así que tengo 10 años.

5.- ¿Qué comisiones, cargos o puestos ha desarrollado dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

En el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fui de los fundadores de la Sala Regional, estuve de noviembre del 2000 a junio del 2007, casi 7 años, cargos, empecé como Actuario, fui Secretario, luego fui Primer Secretario y terminé en funciones de Magistrado año y medio, ya fue cuando me vine para acá al Tribunal de Justicia Administrativo del Estado de Sinaloa.

Entrevistador: ¡Y sí que fue fundador! Porque fue en el 2000 cuando se reestructuro el Tribunal y se creó la Sala Regional.

Entrevistado: Si, fue en noviembre del año 2000 cuando se fundó la sala, el 2 de noviembre del 2000, ¡todavía me acuerdo! se fundó la Sala aquí en Sinaloa y me tocó a mí ser de los fundadores, y en ese entonces recuerdo que estaba estudiando mi maestría en Derecho Fiscal, eso me ayudó mucho ¿No? Y yo trabajaba en la Procuraduría Fiscal del Estado, que era cuando Sinaloa en el 96 se adhirió al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entonces se abrieron plazas para agentes fiscales, porque el Estado iba a tener ciertas facultades en temas de defensa jurídica de resoluciones de recursos de revocación, entonces empezaron a contratar gente y yo ahí caí como por obra del espíritu santo y ahí me empecé a pulir, eso fue en el 96 y 97, y ya en el 2000 me cambie a la sala regional.

6.- ¿Cuánto tiempo tiene siendo Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

10 años, Tribunal Federal de Justicia Administrativa fui un año y medio.

#### D. Preguntas centrales del tema en cuestión

7.- Desde su punto de vista como Magistrado activo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Qué opina usted acerca de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con la reforma constitucional de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Desde mi punto de vista, el Tribunal Federal, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación fundado por allá en el 1936 y que empezó a funcionar en el 1937, es un ejemplo, o ha sido un ejemplo de cómo evolucionan las instituciones en nuestro país, el Tribunal en sus inicios arrancó con un esquema constitucional muy

cuestionado porque incluso si ya nos vamos un poquito antes, pues Vallarta ya incluso lo había declarado inconstitucional la Ley de Don Teodosio Lares, era muy cuestionado que un órgano del propio Ejecutivo juzgara actos del Ejecutivo, es decir que un órgano del Ejecutivo ejerciera funciones del Judicial, entonces, desde ahí se tuvo que romper con un paradigma en la visión de nuestro país, y sus resoluciones incluso eran cuestionadas, porque se decía que el Ejecutivo era juez y parte, entonces el propio tiempo y la calidad de las resoluciones que fue emitiendo el Tribunal fueron demostrando lo contrario y lo que estamos viendo actualmente no es sino el reflejo de un adecuado trabajo, y me parece que se hizo un trabajo responsable que consolido hoy una institución a la que cada vez se le fue dotando de mayores atribuciones y una competencia más alta, vemos como empieza con la materia fiscal, después se va abriendo un poco a lo administrativo, en el 2000 hay un parte aguas con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en el cual ya a través de la jurisprudencia se le incorpora la competencia en todo lo administrativo por ese conducto, entonces considero que lo que hoy vemos es la cristalización de trabajo de muchos años y de muchas personas, a mí me toco formar parte del Tribunal y yo te puedo decir con absoluta entereza que las resoluciones que se emiten ahí son resoluciones responsables, en la medida de lo posible lo mejor que se pueden hacer, porque las cargas de trabajo son elevadísimas, yo te puedo decir que en el 2005 fuimos la Sala con mayores ingresos en todo el país, tuvimos cinco mil seiscientos asuntos en un año, para este año, para el año pasado, que todavía estoy un poco empapado de esos temas, porque tengo muchos amigos ahí todavía, ya llegaron a los diez mil asuntos, es decir, el trabajo ha seguido incrementándose, en aquellos tiempos, digamos que la materia que tu observabas eran temas relacionados con materia fiscal, seguro social, SAT (Servicio de Administración Tributaria), INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), sin embargo, hoy está teniendo muchas variables y se está incrementando mucho lo administrativo también, que eso le da o demuestra que el tribunal cada vez está teniendo también más aceptación para esos temas por parte de los abogados, y le voy a cortar ahí porque luego me pierdo.

Entrevistador: ¡Ah no se preocupe!, Va bien, la pregunta era sobre su opinión que usted tiene sobre esta nueva evolución que tuvo el Tribunal con la reforma de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional.

Entrevistado: Si, es parte de lo que te decía, a mí se me hace que es el reconocimiento del trabajo que institucionalmente se ha hecho, ¿Sí? Es decir, se reconoce al Tribunal como un órgano ya establecido, como un órgano con la madurez suficiente para enfrentar un reto como este, ¿Por qué? Porque ya de alguna manera se ve que lo fiscal y lo administrativo ya forma parte un poquito de su quehacer cotidiano y ahora se le dota de una nueva competencia en la que se le da una responsabilidad importantísima, como es sancionar faltas graves a Servidores Públicos, a particulares, en un esquema un poco complejo, sin embargo, creo que lo pudieron haber hecho de otra manera, sin embargo lo están haciendo de esa manera por algo, y es en reconocimiento a la labor que se ha hecho en el Tribunal.

Entrevistador: ¿Qué otra manera cree que se pudo haber hecho?

Entrevistador: Se pudo haber creado un Tribunal de Cuentas a aparte, como el Sistema Español.

8.- ¿Considera usted que la facultad que adquirió el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para actuar como órgano jurisdiccional sancionador, se encuentre dentro de la naturaleza propia de un Tribunal de Justicia Contencioso Administrativa?

No, de hecho se rompe con esta nueva atribución, se rompe con la naturaleza, que constitucionalmente tenía asignada, sin embargo, a partir que se hace de una reforma constitucional, se le incorpora prácticamente esa nueva competencia y pues, yo siento que es como las personas que se operan, a lo mejor no era parte de ti, pero ya que te lo ponen, pues ya es parte de ti, si el cuerpo lo asimila, que es parte del proceso en el que va a entrar el Tribunal,

entonces ya va a formar parte de su naturaleza, vemos que es un tema sancionatorio, yo creo que, esta de alguna manera relacionado con lo que se revisa más que con lo que se hace, sin embargo, tiene que haber un cambio de mentalidad dentro de las personas que van a estar inmersas en este sistema, yo creo que es algo muy novedoso en nuestro país, entiendo que son sistemas ya vistos en otros países, que han funcionado de alguna manera en otros países, pero pues, su naturaleza, ya va a ser parte de su naturaleza desde que constitucionalmente se le está dando.

Entrevistador: Entonces no lo era, pero gracias a la reforma ya lo es.

Entrevistado: Así es, ya lo es.

9.- ¿Considera usted que la creación de una Tercera Sección dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, integrada por cinco salas especializadas con un total de tres Magistrados cada una, sean suficientes para sustanciar de manera pronta, eficiente y eficaz los asuntos que le son de su competencia, en este caso las de Responsabilidades Administrativas consideradas como graves?

Es un tema que a mi realmente, es una pregunta muy buena, un poquito como futureando –termino literal utilizado por el entrevistado- las cosas ¿no?, yo te voy a decir que riesgos le veo, y más en materia federal, en materia federal con la reforma de mayo del 2015, se le dotan de ciertas facultades a la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar e incluso sancionar el manejo de recursos federales que vengan en participaciones o en fondos a los Estados, que era algo que únicamente antes nada más hacían observaciones y se dejaban a los órganos internos de los Estados para que fueran quienes sancionaran, quienes por cierto tienen un atraso importantísimo, es decir, lo mandaban prácticamente al archivo, aventaban una piedra al pantano, entonces ahora la federación dice, bueno, como no se está haciendo esto correctamente me reservo esa facultad

para hacerlo yo, entonces, se crea también, el sistema, como un subsistema digamos dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, se crea un subsistema que es el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Fiscalización tiene un órgano rector en temas de fiscalización, a mí me parece que ese órgano con esas facultades que ya tiene de por sí la federación y como órgano rector de los órganos fiscalizadores de las Entidades va a estar impulsando o va a estar presionando para que se hagan procedimientos o se inicien procedimientos, si eso ya de entrada va a incrementar en forma importante el trabajo que se hace, eso por un lado, pero por otro lado se abre una puerta, que te invito a que lo analices, incluso si en una posterior plática lo podemos comentar, te voy a explicar cómo están las cosas ahorita, y como las están poniendo con la reforma con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, tu si ahorita vas a un órgano de control interno, por ejemplo, con el Síndico Procurador del Ayuntamiento y presentas una denuncia en contra del Director de Obras Públicas o con el Director de Desarrollo Urbano, porque a esta persona no está de acuerdo, porque él se enteró, el denunciante dice que él se enteró que se estaban ejerciendo indebidamente recursos para la construcción de un puente, entonces, el denunciante bajo la figura de la acción popular, es decir, en materia de responsabilidades cualquiera puede presentar una denuncia, aquí él tiene ya bajo una norma procesal, tiene interés simple ¿Qué no? Aunque ahorita no te claves en esto, ahorita es más que nada, lo que puede hacer, puede presentar esta denuncia por temas de acción popular, porque en esta materia, está permitido que cualquiera denuncie presente su denuncia y el Síndico Procurador le responde y le dice, ¿Sabes qué? No procede sancionar ¿Por qué? Porque no se le antoja, entonces, esta persona, frente a esta resolución, esta persona acude a juicio, ¿Qué crees que le van a decir en el juicio? Esto: tú tienes interés simple y para acudir a un juicio tú tienes que tener un interés jurídico o legítimo, y este interés que tú tienes, como no hay una afectación en específico a ti, entonces no tienes legitimación procesal, ya en la jurisprudencia ya está visto esto, y dice: por aquí no hay. ¿Qué están haciendo ahora? Se establecen una serie de recursos, hay recurso de revocación, de inconformidad, de revisión, de apelación, del que

quieras, de las figuras que te imagines en la doctrina, todos hay, hay uno que se llama de inconformidad, este recurso se abre a favor del denunciante, entonces este recurso, lo va a conocer la Tercera Sección de la Sala Superior, según entiendo ¡imagínate! aquí le están dando prácticamente legitimación para acudir a juicio a cualquier persona; yo estoy de la idea que, es una forma de abrir una puerta para vigilar a la autoridad, el problema es que hay muchas organizaciones de tipo civil, que con fines políticos, que pueden utilizar estas medidas para descontrolar las cosas, entonces me parece que abrir este recurso así de manera tan suelta, o sea sin poner, oye pues que sea un asunto con ciertas características o van a tener legitimación para promover este recurso bajo estas consideraciones, es decir, cuidando un poquito esta realidad que existe en nuestro país, eso me parece que puede generar un descontrol y un incremento exponencial de asuntos, es prácticamente darle entrada a cualquier denunciante y es prácticamente meter al control jurisdiccional o a la disputa de Tribunales temas de índole político, ya no sé ni porque te estoy diciendo eso.

Entrevistador: Si, es sobre la pregunta de que si son suficientes las cinco Salas Especializadas con tres Magistrados cada uno dentro de la Tercer Sección.

Entrevistado: Yo creo que para abrir boca está bien.

Entrevistador: ¿Cómo para ir calculando?

Entrevistado: Exactamente, en los Estado se está proyectando creo yo una sola Sala Especializada Unitaria, y no hay una Sección de Sala Superior, eso creo yo, es un error, yo creo que tendría que haber mínimo una, si está bien una Sala pero Colegiada, pero además la presión política que van a recibir esos Magistrados, imagínate tú sancionando a El Debate, se va a enterar para empezar, que acaba de suceder hace poco con El Debate, no sé si leíste la prensa, que le filtraron unos contratos que tenían los dueños del Debate con la anterior administración en los temas de hospitales públicos, El Debate, no El

Debate pero las empresas relacionadas con los dueños de El Debate le rentaban a todos los hospitales públicos del Estado los aparatos de los hospitales, ahí hay un tema gravísimo que es causa de responsabilidad, entonces a demás si tú te metes a analizar los datos, debieron de haber pasado por un proceso de licitación, o sea, ¡a ver! ¿Fue adjudicación directa o fue licitación? ¿Se estaban rentando a los precios de mercado? ¿Se prestaba el servicio adecuadamente? ¿Se revisaba? Entonces, había elementos para iniciar un procedimiento de investigación bajo este nuevo esquema, incluso sancionar a la empresa particular, y obviamente a la empresa que le adjudicó el contrato, o sea, esos Magistrados van a estar expuestos a presiones de tipo político muy fuerte y si es un Magistrado en una Sala Unistancial, lo van a hacer pedazos, por eso yo creo por lo que corresponde al estado si se están quedando cortos, en materia federal, yo creo que pueden empezar con estos siendo muy optimistas, y para medir en un año o dos años.

Entrevistador: Por otro lado, por ejemplo, si pudiera ser insuficiente, en el caso que comenta sobre que se pueden desbordar un gran número de asuntos, con eso de que ahora cualquiera puede iniciar un procedimiento sobre responsabilidades administrativas, pero por otro lado, no cree que los expedientes que manden, por ejemplo la Secretaria de Función Pública o la Auditoria Fiscal de la Federación, la fiscalía, por el mismo cobijo hacia a los Servidores Públicos corruptos, no turnen los expedientes completos o con los elementos suficientes hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y por lo tanto no les genere esa carga de trabajo.

Entrevistado: Aquí estamos hablando apenas de un asunto que va a arrancar, es decir, hay una denuncia apenas para que se investigue, pero la autoridad se niega a investigar, o no encuentra los elementos suficientes, ni siquiera para abrir una investigación, recuerda las etapas de primero investigación, luego sustanciación y después sanción, entonces que ya van a ser autoridades diferentes incluso en el diseño que se está haciendo, entonces, pueden abrirse varios supuestos, y de los recursos de apelación, de revisión, de inconformidad,

todo va a ir a rematar ya sea en las Salas o en la Sección, pero además, los que vayan a las Salas van a pasar en revisión a la Sección, o sea, yo creo que si va a haber un incremento importante de trabajo, como te digo, lo veo bien así porque no veo, una cargada de asuntos, ahora hay que ver bien, porque creo que todavía está en discusión, ¿Qué va a suceder con los asuntos que ya están iniciados? Porque obviamente el Tribunal está presionando para que esos asuntos los concluya la autoridad, para empezar de cero, porque si se vienen todos los asuntos que están en proceso, aquí tienen más de mil ochocientos expedientes abiertos de procedimientos por revisión de auditorías, revisión de cuenta pública, etcétera, etcétera, o sea, hay muchos expedientes sin concluir, es parte de lo que se está tratando de combatir por parte de las unidades de transparencia, pero dijeron, pero lo que se comenta como te digo ¿Los órganos de sanción que pueden hacer? Dos cosas, uno, van a considerar como falta grave todo para mandárselo al Tribunal y el sancionado va a promover un recurso al Tribunal, desde ahí para que no se le considere falta grave, o sea, se me hace que se generó un procedimiento que no fácilmente va a permitir que avancen los procedimientos sancionatorios ¿Por qué? Porque estas abriendo la puerta de que cualquier cosa pueda ser objetada en cualquier momento, a ver espérate ¿Para qué le abres un recurso? Mejor deja que se concluya y que el Tribunal dé su pronunciamiento y ya en contra de la decisión final que se inconforme, y se puede inconformar ya sea desde la calificación de la falta grave, temas de garantía de audiencia, temas de individualización de la sanción, que ya son temas diferentes pues, pero se fueron poniendo como trampitas dentro del camino que van a retardar mucho el procedimiento.

10.- Con la experiencia que tiene como Magistrado del Tribunal, si se le otorgara la facultad para poder reestructurar en un futuro próximo la Tercer Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Agregaría un mayor número de Salas Especializadas?

Vamos a lo mismo es algo que el propio tiempo nos lo va a decir, el propio tiempo nos va a dar la pauta, yo creo que la estructura con la que se empezó es conservadora, pero está bien, me parece que es parte de lo que se tiene que cuidar, y de ir visualizando, es algo nuevo para todos, es algo que de alguna manera se puede proyectar o prospectar, sin embargo, no se tiene la certeza de eso.

11.- ¿Considera usted que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene una verdadera autonomía con respecto al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial?

Mira, ¡No! No la tiene, no la tiene y menos frente al Ejecutivo, y menos frente a la Secretaria de Hacienda, y algunas otras autoridades, las presiones para los juzgadores son duras, o sea muchas veces tú en una resolución pones tu chamba, así de fácil, entonces, yo creo que no la tiene, se tienen, y fíjate cómo se puede fortalecer, y en una ya le están entrando ¿en cuál le entraron? en el tema presupuestal, en la reforma constitucional, a nivel constitucional fíjate, eso a mí me extraña muchísimo, pero se hizo, se abrió un transitorio en el que en ese transitorio se establece la autonomía presupuestal, es algo que yo les hice mucha énfasis en la reforma de aquí, mira, por ejemplo, si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quería abrir otra Sala, no pues sabes que, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público dice que de acuerdo a esto y esto no procede, ¡ey! espérate, es mi presupuesto, yo decido que hacer con él, oye hubo recorte presupuestal, y te vamos a disminuir el 25%, oye y ¿Por qué a mí un 25%? Allá en Salud le recortaste únicamente el 5%, o sea, ¿Me explico? ese tipo de cosas que con esa facultad que tiene la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para tomar decisiones en los temas presupuestales se prestaba para que, ¡a ver! Tribunal, tú tienes que estar bien conmigo, tus sentencias no tienen que ser tan agresivas conmigo, ¡a ver! este criterio me está costando miles de millones de pesos de presupuesto o lo cambias o te estrangulo ¿Me explico? Entonces el hecho de que ya el Tribunal cuente con estas facultades, me parece que es muy importante, porque si tú no tienes autonomía presupuestal no tienes autonomía, así de fácil.

12.- ¿Cree usted que la práctica que se lleva a cabo sobre el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante la asignación por parte del Poder Ejecutivo Federal y la ratificación de los mismos por parte de la Cámara de Senadores, propician a una verdadera autonomía e independencia del Tribunal?

No, de hecho, era parte de lo que te quería comentar, por lo presupuestal está bien, pero los mecanismos, se tendrían que cambiar, los mecanismos de selección y de designación, es decir ¿Cómo se van a seleccionar a los aspirantes que se van a nombrar? Estoy de acuerdo que sea el Senado el que ratifique una decisión de ese tipo, pero ¿a quienes vas a seleccionar? Si tú te fijas el Comité de Participación Ciudadana emitió una recomendación al Presidente de la República y al Senado en el tema de la designación de los Magistrados de la Tercera Sección y de las Salas Especializadas, en el sentido de que el Presidente no había explicado de que manera selecciono a las personas que había enviado para su ratificación, y que si bien es cierto, era una facultad del Presidente de acuerdo a como estaba establecida la Ley ahorita, el que él tenga esa facultad no quiere decir que no se debía regir el ejercicio de esa facultad o el ejercicio de transparencia que prevalecen en el Sistema a nivel constitucional, y por lo tanto él tuvo que haber expuesto de manera fundada y motivada, por qué eran esas personas.

Entrevistador: Y más por la calidad de temas que van a conocer, me imagino.

Entrevistado: Exactamente, porque son personas que van a estar dentro del Sistema Nacional Anticorrupción y ese Sistema se rige por otros principios, eso por una parte, yo creo que se tendría que cambiar los mecanismos de selección y de designación y que tendría que ser el propio Tribunal el que emitirá las reglas específicas para seleccionar y para designar a las personas que van a ocupar esos cargos.

13.- ¿Le gustaría que los nombramientos de los Magistrados se realizaran de acuerdo a su experiencia profesional y de manera escalonaría, sin necesidad de la intervención del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores?

Si, si tendrían que hacerse, a lo mejor no de manera escalonada, que si existiera un sistema jurisdiccional de carrera o como lo quieran llamar, que si existiera que tu como Servidor Público pudieras entrar, pues de alguna manera yo lo seguí, entre como Actuario, fui Secretario, Primer Secretario y tuve funciones de Magistrado, es digamos que un sistema correcto, pero yo creo que no debe de ser un sistema con gente únicamente del propio tribunal o abrirse a través de convocatorias abiertas, no internas como el Poder Judicial de la Federación, porque el Poder Judicial de la Federación viven en su propio mundo, a no pues convocatorias para jueces de Distrito, de pura gente que tienen ahí, es que están apropiados de una sola verdad, no están recogiendo la experiencia de la gente que está litigando en la calle o que está estudiando en la academia que es gente que también le puede aportar cosas positivas si es que cuenta con el perfil adecuado y acredita los estándares que se hagan aquí para la selección y para la designación, pero definitivamente es un mecanismo que se tendría que cambiar, porque para ser un juez de Distrito o Magistrado de un Colegiado tu no necesitas un nombramiento del Presidente de la República, no lo necesitas, y que es lo que sucede en la práctica, sin denostar a los Magistrados que están ahí, porque conozco a muchísimos de ellos y es gente competente, pero ti no puedes tener una visión individualista de las cosas, sino crear sistemas y que los sistemas avancen solos, es decir ¿Qué sucede en la práctica? Que si tu quieres ser Magistrado tienes que llegar a través de un Gobernador, de un Senador, del Presidente, del fiscal autorizado, son posiciones políticas, nada más, entonces eso se tiene que cambiar y tiene que ser personas con perfiles adecuados, con experiencias, con evaluaciones hasta psicológicas, el Tribunal de alguna manera a través de la historia ha podido equilibrar eso, y ha ganado su respeto como institución, y los contenciosos administrativos también, este es un contencioso que

tiene un presencia importantísimo en todo el país, entonces, soy un firme creyente que se tiene que cambiar la designación.

14.- ¿Considera usted que se ve afectada la autonomía e independencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando sus resoluciones pueden ser impugnadas por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial en segunda instancia?

En un aspecto muy teórico, pudiera decirse, pero ya es meterte con el federalismo judicial ¿No? Y con la autonomía de los Estados, etcétera, etcétera yo creo que el amparo sigue siendo un remedio necesario para muchas veces enderezar algunas cuestiones que pudieran salir mal en la instancia ordinaria.

Entrevistador: ¡no claro! a lo que me refiero a que el mismo Tribunal cuente con una Sección que pronuncien resoluciones en segunda instancia sin la intervención del Poder Judicial, lo menciono porque un estudio que hice al Consejo de Estado Francés, así lo llevan, tienen Tribunales Administrativos en primera instancia, Tribunales de Apelación en segunda instancia y el Consejo de Estado funge en tercera instancia, todo dentro del Consejo de Estado Francés.

Entrevistado: Si, es que ellos es el diseño que tienen, de alguna manera el de nosotros es un híbrido, el de ellos es un solo sistema, pero de que si es bueno o no, pues yo la verdad sí creo que se pueden mejorar muchas cosas en lo que es el amparo Directo por cuestiones del reenvió, y más que atentar contra el sistema atenta contra la impartición de justicia, ¿Por qué? Porque muchas veces los Tribunales de amparo, tienen el asunto para establecer la irrelevancia de las cosas y te reenvían el asunto para que tú lo hagas, por ejemplo, se van al amparo directo y dicen, es que no me valoraron esta prueba, y el Tribunal Colegiado dice, oye valórale esta prueba, por decirte algo, y es una prueba que es irrelevante que no tiene nada que ver con la litis, y en lugar de decir eso, bueno ciertamente no te valoraron la prueba, sin embargo es irrelevante porque esa prueba acredita cuando mucho esto y esto y no tiene trascendencia en el asunto por lo tanto se

cierra el asunto y ¡órale! ¿Me explico? A no pues ellos valoran la prueba y emiten una nueva resolución con plenitud y jurisdicción, pero en lo que pasa eso, pasan meses, entonces, yo creo que, si son vicios que se van generando que se han ido generando, y por las cargas de trabajo que ellos tienen pues son importantes, y pues todo mundo piensa que lo que uno hace es lo más importante pero ellos tienen una facultad ¿No?

Volviendo un poco a la pregunta anterior, hablando un poco sobre las garantías del juzgador, de las garantías judiciales, mira es decir, tu como juzgador debes de estar rodeando digamos de una burbuja que te proteja de una serie de adversidades que se puedan presentar, si tu vez a un magistrado de un Poder Judicial del Estado, pues ellos tiene irreductibilidad del salario, un salario decoroso, estabilidad en el cargo, inamovilidad, haber de retiro ¿Si? Esas son las garantías que lo proejen digamos, tienen acceso a un salario adecuado para evitar temas de corrupción, tienen acceso de la irreductibilidad del mismo, esa serie de garantías a la inamovilidad, les dan un espectro protector a ellos que les da autonomía al momento de decidir, porque no puede venir a través de una presión política, una resolución del ejecutivo que diga sabes que te despido y nombro a una persona nueva, o sabes que tu concluyes el cargo en tal día por lo tanto mando a otra persona, oye espérate, tengo derecho a una ratificación y si ya me ratificaron soy inamovible hasta que cumpla el periodo por el que fui designado, ni en materia Local ni Federal, en materia Federal los designan por un periodo de diez años y pueden ser designados nuevamente pero si el Ejecutivo Federal no les cae bien no los vuelve a nombrar y no les da un haber de retiro.

Lo que se tiene que reglamentar o regular es la función jurisdiccional, no de si estas en un órgano autónomo o de si estas en un órgano del Poder Judicial del Estado, no es formalmente Judicial, pero si es materialmente Jurisdiccional, entonces, se tiene que brindar las mismas garantías y se les tiene que dar autonomía para que puedan dictar sus resoluciones apegadas a derecho.

Entrevistador: Entonces ¿Es su propuesta? ¿Qué se les brinde esas garantías para que se sientan más seguros al momento de emitir sus resoluciones?

Entrevistado: Exactamente, y además van a estar combatiendo temas de corrupción, con mayor razón.

15.- ¿Cree usted que la participación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano sancionador a Servidores Públicos que incurran en faltas administrativas graves dentro del Sistema Nacional Anticorrupción sea viable para bajar los niveles de corrupción en nuestro país?

Yo tengo mis reservas y te voy a decir porque, por dos cosas principalmente, una es el tema presupuestal, que se le asigne un presupuesto suficiente para enfrentar esa nueva facultad, si lo van a estar ahorcando, si le van a estar restringiendo el presupuesto para que pueda ejercer esas funciones, no va a caminar, y dos, los sistema políticos, tu sabes que cuando se politizan las cosas por ejercer controles, muchas veces van a emitir resoluciones que van a romper con esquemas políticos que van a su vez a romper con intereses políticos, si los intereses políticos no tienen la madurez suficiente para respetar eso, entonces yo creo que tampoco funcionaria, y otra, yo creo que se tiene que ir haciendo una evaluación paso a paso de cómo van; es un sistema todavía imperfecto creo yo, es un sistema que se tiene que ir ajustando como todo, es un invento del hombre, entonces se tienen que ir haciendo los ajustes, como algunas que ya los alcanzamos a visualizar todavía, esta que esté en funcionamiento, entonces yo creo que se tienen que ir haciendo las reformas y adecuaciones necesarias para que este sistema funcione.

15.- ¿Qué perspectiva y porvenir del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, visualiza usted dentro de los primeros cinco años de su transformación dentro del Sistema Nacional Anticorrupción?

Yo creo que va a tener un protagonismo importante dentro del sistema, yo creo que va tener una participación fundamental, yo creo que va a servir para que

haya mayor sensibilidad en las necesidades, que no nada más en este tema, sino también en otros temas tiene el Tribunal para mejorar, pero además es una función muy noble la que cumple y eso va repercutir en una mejora de un estado de derecho y mientras el estado de derecho en nuestro país se incrementa, los niveles de legalidad se incrementen, los fines que busca la Ley se van a cumplir de mayor manera, y las cosas escritas se van a reflejar más en los hechos porque tenemos buenas leyes en muchos de los casos pero poca efectividad de las mismas.

16.- ¿Qué cambios significativos considera que aún son necesarios dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para mejorar la impartición de justicia contenciosa administrativa en México?

Cambios sustantivos en cómo te comentaba ahorita, fortalecer los mecanismos de selección y de designación de Magistrados, incrementar la presencia de las Entidades Federativas de las Salas, yo creo que ya es hora de que existiera mínimamente una sala en cada estado, materializar la reforma de la autonomía presupuestal, incrementar el presupuesto que se tiene, y creo que con eso sería suficiente para que el Tribunal cumpliera de buena manera esta función que tiene encomendada. Yo creo que si se hace de manera responsable comprometida y alejado de lo político, y al decir de lo político, es decir alejado de los vicios políticos, eso es fundamental, que lo político sea un pacto además de jurídico que sea político, que los propios políticos se comprometan a no absorber a este sistema, porque si se absorbe en lo político no va a funcionar, porque al rato, sabes qué pues es mi amigo, en lugar de inhabilitarlo, ponle una amonestación hombre, considera que no fue falta grave, ya se va a portar bien a la otra ¡no! se tiene que mandar mensajes muy contundente de que va en serio la cosa, y sancionar en los casos que sea, pero además y algo que me parece fundamental aquí, si está bien la parte de sancionar y tiene que demostrar una verticalidad importantísima y una ruptura, pero la parte preventiva, aquí la parte preventiva en este sistema es muy importante en la parte de fiscalización y de controles, es decir corregir las cosas antes de que lleguen acá, que lleguen acá los casos muy

graves, los casos ya muy delicados, pero que en esta parte ya poder auditar en el ejercicio en curso, no a ejercicios pasados, me parecen que esos son avances importantísimos al hablar de una prescripción de 7 años, esas son reformas que se han dado que son muy importantes para poder corregir la situación que prevalece en nuestro país.

B. Anexo 4. Entrevista caso número tres.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN  
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIAS DEL DERECHO

TEMA DE TESIS: EVOLUCIÓN PRESENTE Y FUTURO DEL TRIBUNAL  
FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN

INVESTIGACIÓN CUALITATIVA

ESTUDIO DE CAMPO

HERRAMIENTA DE ESTUDIO DE CAMPO:  
ENTREVISTA A LA MAGISTRADA GABRIELA MARÍA CHAÍN CASTRO

ENTREVISTADOR:  
ELIZABETH CAMACHO MASCAREÑO

A 09 DE JUNIO DEL, CULIACÁN, SINALOA.

## ENTREVISTA

### A. Datos generales de la entrevista

Fecha: 09 de junio del 2017

Hora: 01:00 P.M.

Lugar: Sala Regional Noroeste III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Culiacán Sinaloa.

Entrevistador: Elizabeth Camacho Mascareño

Entrevistado: Magistrada Gabriela María Chaín Castro

### B. Introducción

La finalidad de la entrevista, es la de recabar datos e información sobre ciertos aspectos de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, así como también la viabilidad y factibilidad que se espera que tenga éste mismo; la recaudación y análisis de los datos e información que se pretende obtener en esta entrevista son únicamente con motivos académicos e investigativos para el desarrollo de mi tesis de grado, titulada: “La evolución presente y futuro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Sistema Nacional Anticorrupción”, misma que se realiza con los propósitos de obtener el grado de “Maestra en Ciencias del Derecho” y el de proporcionar un conocimiento útil a la sociedad sobre los nuevos cambios surgidos en la Justicia Administrativa en nuestro país en materia de combate a la corrupción, así como el alcance y viabilidad del mismo en un futuro a corto plazo. Actualmente me encuentro cursando el tercer semestre de la Maestría en Ciencias del Derecho, con línea de investigación fiscal, en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Para la realización del presente estudio de campo, se eligió entrevistar a Magistrados tanto del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como del

Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, por ser éstos mismos expertos en la materia de Justicia Administrativa.

La presente entrevista es únicamente con fines educativos e investigativos, no se pretende cuestionar o indagar asuntos personales, incómodos o fuera del contexto de la materia a la cual se está estudiando, así mismo, si durante el desarrollo de la misma hubiere una pregunta a la cual no desee contestar, ésta en total libertad de no hacerlo.

### C. Preguntas generales

1.- ¿Cuál es su profesión?

Lic. En Derecho por la Escuela Libre de Derecho del Estado de Sinaloa

2.- ¿Cuál es el nivel académico con el que cuenta actualmente?

R: Maestría en Justicia Administrativa, por la Escuela Libre de Derecho del Estado de Sinaloa

3.- ¿Cuál es su cargo o comisión actualmente dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

R: Magistrada de Sala Regional

4.- ¿Cuánto tiempo tiene siendo parte de la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

Del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tengo 3 años de mi nombramiento de 10, llevo tres ahorita, pero tuve 28 años en el Contencioso Administrativo Local.

5.- ¿Qué comisiones, cargos o puestos ha desarrollado dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

Solamente como Magistrada Regional apenas es mi tercer año de mi nombramiento de 10.

Entrevistador: ¿Y en el Tribunal Contencioso del Estado de Sinaloa?

Entrevistada: En el Tribunal del Estado yo fui Actuaria, Secretaria de Acuerdos, Secretario de Estudio y Cuenta, Magistrada Supernumeraria, Magistrada de Sala Regional, Magistrada de Sala Superior y Presidenta del Tribunal por 15 años.

6.- ¿Cuánto tiempo tiene siendo Magistrada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

3 años de su nombramiento de 10 en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y en el Tribunal Contencioso del Estado de Sinaloa (ahora, a partir de la reforma de abril del 2017, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa) 15 años como magistrada.

#### D. Preguntas centrales del tema en cuestión

7.- Desde su punto de vista como Magistrada activa del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Qué opina usted acerca de la evolución que tuvo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa con la reforma constitucional de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Es una pregunta muy general, necesariamente esto le da un crecimiento al tribunal, viene digamos a sumarle una competencia que creo que hay otra pregunta por ahí, y que a mi juicio y esto es una opinión muy personal, no es una competencia natural del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, llámese así o con lo de Fiscal, la competencia del Tribunal crece y pone al Tribunal en una, digamos en una situación de imponer sanciones a Servidores Públicos y Particulares que estén vinculados con una falta grave en materia de

Responsabilidades Administrativas, cuando la competencia natural del Tribunal es juzgar actos de autoridades federales en materia Administrativa y Fiscal, y no ser un Tribunal de Cuentas como pareciera que hoy va a ser, es como dos Tribunales en uno solo, es decir, creo que hay un crecimiento para el Tribunal, pues creo que estamos llamados a cumplir con un objetivo bastante importante como es lograr la anticorrupción, lograra que se generen mejores condiciones para que sea castigada la corrupción de quienes la cometen, el objetivo es muy importante, pero si considero realmente que no es una competencia natural del Tribunal, no quiere decir que no lo podamos hacer, pero si hay que definir que tenemos dos Tribunales en uno, sería mi opinión general.

8.-¿Considera usted que la facultad que adquirió el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para actuar como órgano jurisdiccional sancionador, se encuentre dentro de la naturaleza propia de un Tribunal de Justicia Contencioso Administrativa?

Entrevistado: Es lo que acabamos de platicar, digamos, si tú ya hiciste un estudio de la evolución del Tribunal desde la época de la Ley Lares, pues tu perfectamente puedes conocer cuál ha sido la naturaleza jurídica del Tribuna, un órgano garante de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas y fiscales a nivel federal, y bueno, esto pues lo pone ante, ante un crecimiento o ante el nacimiento de un Tribunal diferente, en un Tribunal que ejercerá en todo caso, facultades derivadas del Derecho Administrativo sancionador, que es algo que correspondía a la función pública, las auditorías, los O.I.C. (Órganos Internos de Control), la Auditoria Superior de la Federación, bueno ahora, a virtud de que es necesario que sanciones tan graves como la destitución o la inhabilitación procedan de una resolución jurisdiccional, bueno, pues se ha pensado que sea un órgano jurisdiccional el que las emita.

9.-¿Considera usted que la creación de una Tercera Sección dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, integrada por cinco salas especializadas con un total de tres Magistrados cada una, sean suficientes para sustanciar de manera pronta, eficiente y eficaz los asuntos que le son de su

competencia, en este caso las de Responsabilidades Administrativas consideradas como graves?

Yo pensaría, que de momento podría ser, pero todo eso depende de la cantidad de asuntos que se vayan acumulando, cinco salas especializadas en todo el territorio nacional, cuando el ideal que ha manejado el Tribunal, para que tenga como inventario una Sala Regional sea de mil quinientos asuntos, pues nos da un total por cinco, no sé, tres mil, seis mil, siete mil quinientos asuntos que puedan traer en inventario esas cinco salas, como primera instancia, yo opinaría en este momento que es mejor ser prudentes y que ese número, en este momento podría hacerle frente a esa carga de trabajo, la Sala Superior, la Tercera Sección que se integra a la Sala Superior, ciertamente solo tiene 3 magistradas a diferencia a las otras dos secciones que tienen cinco cada una, no sé si ahí va a ser suficiente, ¿Por qué? Porque en este caso, esa parte de la Sala Superior si va a tener funciones de resolver apelaciones, entonces, siete mil quinientos asuntos dijimos, ideal para cinco salas, ¿Cuántas apelaciones puede provocar o puede surgir? No lo sabemos, pero bueno, el Tribunal es un órgano en constante crecimiento que en un momento dado pues tendrá que tomar las medidas necesarias para afrontarlo ¿no? pero creo que en este momento pudiera ser conservadoramente y con cierta prudencia y aseo presupuestal creo que sería suficiente.

10.- Con la experiencia que tiene como Magistrada del Tribunal, si se le otorgara la facultad para poder reestructurar en un futuro próximo la Tercer Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ¿Agregaría un mayor número de Salas Especializadas?

Pues yo creo que eso tendrá que verse conforme se vayan presentando los asuntos, si yo estuviera en una sala especializada y los asuntos que yo llevara, rebasaran ese ideal, pues siempre estaría pugnado por que hubiese otra sala, ¿no? por ejemplo, esta sala regional de Culiacán, tiene ahorita en trámite, más de siete mil asuntos, en una sola sala, muy lejos del ideal de mil quinientos asuntos

de inventario ¿Por qué? Porque en los últimos 5 años ha sido la Sala del Tribunal que más demandas recibe, el último año recibió diez mil quinientas, entonces, tenemos salas que nada más tienen mil quinientas o dos mil, entonces, las regiones del país, por sí mismas van marcando sus índices de litigiosidad o de contienda en relación a los actos de las autoridades, sin embargo, el sistema es novedoso, es algo, en el que creo que hay mucha expectativa por parte de todos los mexicanos, que realmente se aplique el Sistema Nacional Anticorrupción, entonces, pues si yo estuviera en una sala, o estuviera en la tercera sección o en la posibilidad de tomar una decisión, pues si trataría a la brevedad posible de mejorar el número de salas, si se rebasaran esos parámetros.

Entrevistador: Ah, muy bien, y ¿Cuál sería esa estructura? o sea, ¿agregar más Magistrados o más salas con el mismo número de Magistrados?

Entrevistada: Creo que podría ser importante pensar primero en la Tercera Sección para que alcanzara la integración de 5 Magistrados al igual que las otras Secciones, y en el caso de las Salas Especializadas, pues, hay distintas posibilidades, pudiera haber mayor número de Salas Especializadas, determinadas por más regiones de la República, actualmente, es probable todavía no sale ese acuerdo, pero es probable que las regiones sean, Guadalajara, Monterrey, Puebla y la Ciudad de México con dos, ahí están las 5 primeras ¿No? A lo mejor otra es, bueno, aumentar el número para acercar esas Sala a otras regiones de la República, pero también, en algún momento se pensó que las Salas Regionales ordinarias como ésta podrían en un momento determinado instruir y remitir para su resolución a las Salas Especializadas; el Tribunal tiene Sala Superior, Salas Regionales, Salas Regionales que pueden ser ordinarias, especializadas o mixtas, a lo mejor puede haber algunas Salas Regionales que no tengan tanto trabajo o tanto inventario y que en un determinado momento podrían ser mixtas para resolver asuntos anticorrupción, no sé, hay distintas formas en que se podría hacer, pero sí creo que de ser necesario el Tribunal tendrá que tomar,

pues las medidas necesarias para que salga el sistema en la parte que nos toca a nosotros.

11.- ¿Considera usted que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene una verdadera autonomía con respecto al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial?

Entrevistado: Yo sí, rotundamente sí.

Entrevistador: ¿Por qué?

Porque la autonomía que el Tribunal necesita es la autonomía jurisdiccional en primer lugar, y luego, a lo mejor también debería de estar en primer lugar, pero nunca hay dos primeros lugares, la independencia financiera, entonces, la autonomía jurisdiccional la tenemos respecto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto a nivel Local como a nivel Federal, si la tenemos porque, en los años que yo he vivido en este ámbito de impartición de justicia, jamás he recibido una línea de ninguno de esos tres poderes para resolver un asunto en determinado sentido, y creo que esa es la autonomía más valiosa que podría tener el Tribunal, independencia presupuestal, el Tribunal ha venido alcanzando cada vez más el manejo de su propio presupuesto, los presupuesto nunca son suficientes, eso sí ¿Por qué Culiacán nada más tiene una sala? Si tiene diez mil ingresos en un año? pues porque no hay dinero para poner otra, entonces que es lo que tenemos que hacer, bueno pues ir previendo, los pasos que se tienen que dar para tener el presupuesto suficiente, para instalar las Salas que se necesiten, en la materia que se necesite, pero bueno, la independencia presupuestal ¿Por qué es tan importante? Porque generalmente el particular puede pesar ¿Cómo ese Tribunal me va a dar la razón a mí, si depende financieramente del Ejecutivo y yo estoy demandando a una autoridad ejecutiva? ¿No? Entonces aquí habría que plantear un principio general, primero que nada, la impartición de justicia, es una facultad del Estado, nadie más lo puede ejercer, entonces el Tribunal ¿Cómo se ha constituido? y ¿Cómo funciona? y ¿Cómo se le paga a toda la gente? Bueno pues con el presupuesto del Estado, esa es un función del Estado la impartición

de justicia, pero eso no quiere decir, que por ese motivo el Tribunal se va dedicar a dar la razón al Estado cuando no la tiene, porque es realmente para eso se creó, para garantizar una estado de cosas en donde las autoridades actúen siempre confirme a la Ley, entonces, yo creo que, en mi experiencia yo no podría decir otra cosa, si tenemos una autonomía respecto de los tres poderes, y de otro órganos, independientemente de que los presupuestos no alcancen nunca.

12.-¿Cree usted qué la práctica que se lleva a cabo sobre el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante la asignación por parte del Poder Ejecutivo Federal y la ratificación de los mismos por parte de la Cámara de Senadores, propician a una verdadera autonomía e independencia del Tribunal?

Yo pienso que sí, porque imagínate que intervienen dos poderes para nombrarlo, o sea, el Ejecutivo, te podrá proponer muchas veces, pero si el Legislativo no te aprueba no vas a ser Magistrado, o sea, no es un solo poder el que te nombra, intervienen dos, y además el segundo poder que es el senado que es el Legislativo a través de la Cámara de Senadores, no te nombra, no autoriza digamos ese nombramiento, si antes tu no compareces ante ellos y les demuestras que sabes de qué estás hablando, aun así puede haber Magistrados mejores que otros, o más especializados que otros, o algunas más especializados en materia fiscal que en materia administrativa y ahora en materia anticorrupción, sin embargo, la selección de los Magistrados específicamente en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y en los Contenciosos Locales, ha sido muy escrupuloso, ha habido prietitos en el arroz claro que sí, pero la selección de los Magistrados ha sido buena, en tanto que podemos decir que el Tribunal Federal tiene una honorabilidad probada, tiene una, si se puede decir una fama pública como organismo impartidor de justicia de muy alto nivel, entonces pues una institución no es nada sin las personas que la conforman, entonces creo que la selección es adecuada, además tienes un nombramiento por diez años en el caso de los Regionales, y si alcanzas un ratificación, tendrá que ser mediante

comparecencia ante el Senado, sino no hay ratificación, no es automática ni nada por el estilo, entonces, yo creo que respetando la normatividad y el cumplimiento de los requisitos de quienes aspiramos a ser Magistrados al Tribunal, el mecanismo que tenemos es bueno para la selección de los Magistrados.

13.- ¿Le gustaría que los nombramientos de los Magistrados se realizaran de acuerdo a su experiencia profesional y de manera escalonaría, sin necesidad de la intervención del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores? Lo comento y cuestiono, primero que nada, por el estudio comparado que realice con el Consejo de Estado Francés, donde los nombramientos son por carrera jurisdiccional, salen de una Universidad de Administración Pública y empiezan a obtener cargos menores, hasta que los más calificados pasan a ser magistrados, sin la intervención ya, de los otros poderes.

Yo creo que la carrera jurisdiccional o lo que se llama: Servicio Civil de Carrera en las áreas administrativas, es sumamente positivo, creo que la carrera jurisdiccional de quienes integran el Tribunal Federal de Justicia Administrativa deben ser privilegiado, nuestros Secretarios de Acuerdos, Secretarios Auxiliares tienen una formación dentro del Tribunal que creo que los pondría en un nivel de aspiración preferencial de muchos otros aspirantes a ser Magistrados del Tribunal, sin duda lo creo, que la carrera jurisdiccional es importante, incluso, debe de ser un requisito y lo es en cierta medida para ser parte del Tribunal, sin embargo, por ejemplo mi caso, yo no hice carrera jurisdiccional en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pero tengo una carrera jurisdiccional en un organismo similar de nivel Local, entonces yo, si creo que en todos los Tribunales no solamente en este, se debe de privilegiar la carrera jurisdiccional y permitir que las combinaciones que se lleguen a hacer con personas que lleguen de fuera, pues sea, digamos en un porcentaje en un 80-20, para que la carrera jurisdiccional y las personas que están haciendo dentro del Tribunal una carrera profesional, pues se vea, digamos beneficiado el Tribunal mismo y los justiciables con personas que realmente tienen experiencia para ser Magistrados, no me parece mal, que haya

también Magistrados que vengan con otras experiencias, por que debo decir que el enfoque que esos Magistrados le dan a la impartición de justicia dentro del Tribunal, pues ha permitido un crecimiento enorme, por ejemplo la integración de esta Sala Regional, el Magistrado de la primera ponencia, viene de carrera jurisdiccional después de haber sido Secretario muchos años, luego Secretario de la Junta de Gobierno, luego Secretario de áreas de la Sala Superior, llega como Magistrado Regional, el magistrado de la tercera ponencia, viene de una carrera dentro del poder Ejecutivo en áreas de la Administración Pública que ha permitido dar un enfoque a las resoluciones de nuestros juicios, de una persona que tiene todo el perfil y el conocimiento de las entrañas de la Administración Pública; y luego, la Magistrada de la Segunda Ponencia, viene de una carrera jurisdiccional de un Tribunal Local de lo Contencioso Administrativo, que dicho sea de paso, un Tribunal de vanguardia en el país el de Sinaloa, y que tiene figuras que todavía no tiene el Contencioso Federal, entonces, la combinación parece buena, y nos ha servido mucho en la integración; entonces, yo creo que si sabemos equilibrar la participación de quienes tiene conocimientos del Derecho Administrativo, sea adjetiva o sustantiva, puede dar una muy buena combinación para el Tribunal.

14.- ¿Considera usted que se ve afectada la autonomía e independencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando sus resoluciones pueden ser impugnadas por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial en segunda instancia?

Bueno, el juicio de amparo es una tradición mexicana, es un juicio creado en México, y tiene que ver con la protección de los derechos humanos y de los ciudadanos a partir de la última reforma en esa materia en la constitución, y creo que, nunca pensaría en que esa instancia desapareciera para los justiciables, sin embargo, que bueno que cada vez más los Tribunales Colegiados son especializados en la materia, porque, si un tribunal especializados, que no especial, especializados en materia administrativa fiscal y de anticorrupción, resuelve un tema para mandárselo a un Tribunal Colegiado que resuelve de

laboral, de penal, de civil, de mercantil y de todo lo que se acumule, pues yo creo que más que pensar que se está dañando la autonomía del Tribunal, creo que le estamos quedando a deber muchísimo al justiciable, porque primero te resuelve un Tribunal que tiene la especialidad, y luego el de la última revisión pues es un Tribunal pues que no conoce de ese tema de manera especializada, ahora, que las autoridades tengan ante el Poder Judicial un recurso que se llama de revisión que entre paréntesis parece un amparo para las autoridades, no es que parezca que afecta la autonomía del Tribunal, sino que me parece que no debería de existir por que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debería de ser un Tribunal terminal, porque tiene la especialidad como sucede con el Tribunal Electoral entonces, hay amparo para los justiciables, claro que si, porque es, bueno hay algunos que dicen que ni siquiera deberíamos considerar que es una instancia, sino que es realmente el ultimo Tribunal, la última palabra, el último alegato, el último argumento que un ciudadano puede tener cuando está diciendo que se están afectando sus derechos humanos con una resolución, pero, que una autoridad que resuelve, y que en contra de sus actos que deberían de estar revestidos de legalidad, se promueve un juicio contencioso administrativo y lo resuelve un Tribunal Especializado y luego tenga una revisión ante el poder judicial? Pero bueno, eso está previsto ante la Ley y así sucede, vuelvo a decir que es mi opinión personal, en los Tribunales Locales eso no ocurre, hay una revisión dentro de la misma instancia ante la Sala Superior para que resuelva el recurso de revisión de ambas partes, pero después de eso solo queda el amparo para los ciudadanos, para las autoridades es justicia terminal el contencioso local.

Entrevistador: lo comento y cuestiono a su vez, por el estudio que hice de derecho comparado con el Consejo de Estado Francés se encuentra la estructura siguiente: Tiene Tribunales Administrativos en primera instancia, Tribunales de Apelación en segunda y en una tercera instancia cuenta con una sala especializada dentro del Consejo de Estado, como si fuera igual al amparo en nuestro país –se aclara que ciertamente el amparo, jurídicamente no es considerado como instancia, sino que es un juicio de garantías para los

particulares, sin embargo estos mismos lo utilizan como tal, como un medio para buscar una resolución favorable para ellos-, pero a diferencia que en Francia, las tres instancias están dentro del mismo Consejo de Estado Francés, especializados en la materia; igual esta misma pregunta la realice a los Magistrados Jorge Camarena y Sergio Angulo, y ellos comentaron que igual es necesario acudir al amparo como otra instancia, para que no se vean afectados los derechos humanos de los administrados, entonces les planteo, que la pregunta es en referencia a darle especialidad, que igual la segunda y tercera instancia tenga la especialidad de tratar el tema.

Entrevistada: Claro eso es lo importante, yo no veo afectada nuestra autonomía, pero si veo que podemos causarle un perjuicio al justiciable, al administrado, al ciudadano, al particular, porque las áreas que nos revisan a nosotros no tengan la especialidad en la materia, ¿Cómo va a ser? Bueno digo yo, comparezco a los Magistrados que están en los Tribunales Colegiados que no son especializados, porque es complicadísimo, ahorita resuelve uno laboral, dentro de una hora resuelve uno penal, dentro de otra hora resuelve uno mercantil, es muy complicado, si en ésta área en el Contencioso Administrativo Federal, la competencia es tan variada, ahorita resolvemos un asunto fiscal de impuestos, de IVA -Impuesto al Valor Agregado-, de ISR -Impuesto Sobre la Renta-, luego resolvemos un juicio de Responsabilidad Patrimonial en la que se reclama por negligencia médica, una indemnización, “negligencia medican”, luego, vamos a resolver uno de propiedad intelectual en relación a una marca, ya dentro de nosotros como órgano especializado en materia administrativa, tenemos especializadas en comercio exterior, especializadas en propiedad intelectual, especializadas en juicio en línea, que en realidad no es una especializadas sino una vía, si dentro de nosotros hay subespecialidades, como podemos pensar que un asunto que se va de aquí de impuestos o del Contencioso Local, ahorita en nuestros Tribunales de este Circuito tenemos dos especializados en materia administrativa, pero de eso hace muy poco tiempo, entonces, eso sí creo que se

ve afectado o que se puede poner en riesgo ¿No? La especialidad en la resolución de un tema que sale del tribunal de nosotros.

Entrevistador: entonces, ¿Cree que sea viable que en un futuro, en una reestructura del Tribunal se pudiera crear un Tribunal aparte para resolver asuntos de apelación o una Sala de apelación o a su vez contar con un Tribunal de Cuentas para atender los asuntos de Responsabilidades Administrativas?

Entrevistada: Bueno yo creo que en México se pensó mucho antes de definir antes de que fuera el contencioso administrativo federal el que se quedara con esa competencia, y se tomó también la consideración de la creación de un Tribunal de Cuentas, pero creo que, por muchos factores la decisión que consideramos más viable y más rápido de poder implementar, fue esta, como un Tribunal que por analogía tenía digamos la especialidad de Responsabilidades Administrativas, porque este Tribunal es competente para conocer de los juicios los Servidores Públicos que fueron sancionados en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas, y lo va seguir siendo, porque va haber faltas que no son graves, de las cuales esos servidores públicos van a ser sancionados por los órganos internos de control, o por la Auditoría Superior de la Federación, y entonces van a poder venir al Tribunal los Servidores Públicos, pero imponer la sanción como tal en la nueva competencia, pues pareciera que el tribunal que más conocimientos tenía ya establecidos en la materia era este, pero idealmente porque no pensar en que podría suceder eso, creo que por eso la Sala Superior y en su momento el órgano de legislación fueron visionarios en pensar en una sección por separado para eso pues, tanto que esa sección si va a tener, si va a recibir apelaciones, la primera y la segunda sección de la materia ordinaria del Tribunal no conocen de apelación, la sentencia que dicta esta Sala se va al Poder Judicial de la Federación, no se va a la Sala Superior, se va al Poder Judicial vía amparo o vía revisión, entonces, idealmente podríamos pensar en algo así, ¿Por qué no? ¡Claro que sí! Y yo creo que todo eso depende de la forma en que vaya

evolucionando el Tribunal en la resolución de esta nueva competencia, de este reto que tiene.

15.- ¿Qué perspectiva y porvenir del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, visualiza usted dentro de los primeros cinco años de su transformación dentro del Sistema Nacional Anticorrupción?

Yo creo que el tribunal va a hacer un extraordinario papel en la aparte que le corresponde del Sistema Nacional Anticorrupción, lo creo y estoy convencida de eso, porque siempre lo ha hecho, el Tribunal, ha sido un órgano, y no lo digo por mí, porque tengo muy poquito tiempo de estar aquí, pero ha sido un órgano, admirado por propios y extraños, como un Tribunal , limpio, sano, honorable, que se ha ganado ese respeto, por la honorabilidad de las personas que lo han integrado en todas las épocas, entonces, yo creo, que este reto o ante este reto no va a ser diferente en el Tribunal, con una altísima seriedad y responsabilidad el Tribunal está afrontando esta situación para estructurar las Salas con las personas más idóneas y más conocedoras que puede haber en el país, y creo que a través de sus resoluciones muy pronto se van a conocer los resultados y podremos constatar todos que así va a ser. Yo creo que el Tribunal va a crecer mucho, yo veo que, en 5 años, pues se van a dar creo yo, como decisiones parte aguas de cómo se tiene que dar el Sistema Nacional de la impartición de justicia administrativa, y quizás en mucho con la propuesta que tú misma has dicho de cómo se puede conformar para que toda las resoluciones que salgan de primera, segunda y tercera instancia provengan de un tribunal especializado.

16.- ¿Qué cambios significativos considera que aún son necesarios dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para mejorar la impartición de justicia contenciosa administrativa en México?

Pues como el derecho mismo es cambiante, evolutivo, va respondiendo a las necesidades que el propio contexto social le va presentando, creo que el Tribunal en estos momentos lo que puede haber frenad su crecimiento pues desgraciada

mente ha sido el tema presupuestario, porque la Justicia Administrativa que ha venido impartiendo el Tribunal ha sido de una altísima calidad, yo creo que si entramos al detalle de ya como Magistrada aplicando la Ley y los instrumentos que tenemos a la mano para resolver cosas, creo que pronto el Tribunal tendrá que tener una reforma procesal grande, porque, la gran cantidad de materias que el Tribunal está resolviendo como acabamos de mencionar, nos está llevando a la necesidad de buscar una reforma procesal que determine en cada uno de los juicios el proceso que se tiene que llevar, no solo pensar en que tenemos ordinarios y sumarios y que los sumarios técnicamente en un ochenta por ciento se determinan como sumarios como cuantía, igual los ordinarios o por una materia muy especial, pero si yo tengo un juicio ordinario en el que se impugna una negativa ficta, un juicio de una negativa ficta la demanda no tiene los mismos requisitos que un juicio de nulidad de una auditoría o de una revisión de gabinete, empezando por que el juicio de negativa ficta, la demanda no puede tener como requisito la expresión e conceptos de nulidad, estas demando algo que no conoces, que lo vas a conocer, técnicamente, hasta la contestación de la demanda, cuando la autoridad nos de los fundamentos y motivos, y hay veces que ni ahí, entonces, ese ha sido un juicio que toda la vida ha tenido el Tribunal, y no tenemos digamos una requisición, digamos de cuáles son o qué son las cosas que se deben de tomar en cuenta para la presentación de la demanda, para la contestación misma, por ejemplo, otro juicio, el de responsabilidad patrimonial que se reclama al estado, ese es un juicio histórico de conocimiento, tú no estás demandando la nulidad de nada, lo que estas demandando es la indemnización por un daño que causo el estado, ¿Cómo lo ha resultado el Tribunal? Bueno pues hacemos que los ciudadanos antes de venir a demandar a reclamar la responsabilidad patrimonial al Tribunal vayan y se la pidan a la autoridad que las causo, para que se produzca un acto que niega, entonces lo metemos como un juicio de nulidad, pero cuál es la pretensión, una indemnización, de que te sirve a ti, que estas reclamando eso, que yo anule una resolución que dice no te pago, no está fundada ni motivada, la anulo ¿De qué te sirve? lo que tú quieres es que yo, estudie la reclamación de la indemnización, oye tu por un actuar irregular

cometiste un daño, causaste un daño a este particular, y se lo causaste por una negligencia médica, porque no realizaste oportunamente un acto que te correspondía hacer a ti, y no lo hiciste, no le otorgaste la licencia, por que dicte una nulidad de un juicio en la que la cancelaste una patente y mira todo lo que dejo de ganar por eso, daños y perjuicios, eso es lo que quieres que estudie el Tribunal, ese juicio tampoco está previsto por separado, con los requisitos que debe de tener, si tú vas a reclamar una responsabilidad patrimonial tú tienes que acreditarle al tribunal el daño, tienes que acreditarle el nexo entre la actividad irregular y la cantidad que tu estas reclamando, puede ser que te haya causado el daño, pero yo no sé en cuanto te lo causo, ni me lo probaste, entonces, creo que el Tribunal debe avanzar ahorita en una gran reforma procesal, a través de la cual, pues tengamos mejores instrumentos para servir mejor a los ciudadanos que reclaman justicia en esta materia.